



Universidad del Azuay

Facultad de Ciencias Jurídicas

Carrera de Derecho

Transgresión al derecho a la seguridad jurídica en las actuaciones de la administración pública por las recomendaciones emitidas por la Contraloría General del Estado.

Autor:

Liceth Antonella Solano Zúñiga.

Directora:

Dr. Javier Cristóbal Cordero

Cuenca – Ecuador

2023

DEDICATORIA

Mi tesis la dedico a toda mi familia. Principalmente, a mi padre Marcelo quien ha sido mi ejemplo de superación, perseverancia y dedicación.

A mis hermanos Tatiana, Marcelo y Carolina por ser mi apoyo y soporte siempre.

Finalmente dedico este trabajo a mi angelito que me acompaña desde el cielo, gracias mami por nunca desampararme.

AGRADECIMIENTO

A Dios y a mi familia por ser mi guía y apoyo para
cumplir este sueño.

A mi tutor de tesis el Doctor Javier Cordero, por el
tiempo dedicado al presente trabajo.

RESUMEN

El presente trabajo presenta un examen del ejercicio de control gubernamental de auditoría efectuado por parte de la Contraloría General del Estado, como una herramienta destinada a optimizar y prevenir riesgos en las actuaciones de la administración pública al momento de ejercer el poder político de turno. El objetivo este proyecto consiste en analizar la transgresión al derecho a la seguridad jurídica de las actuaciones de la administración pública por las recomendaciones emitidas por la Contraloría General del Estado, debido a que la potestad de control gubernamental se ha ejercido de forma arbitraria y discrecional por parte de la entidad mencionada. Finalmente, el trabajo expone dos casos de control realizados por la Contraloría con el objeto de demostrar la extralimitación de atribuciones de dicha entidad al momento de ejercer la auditoría gubernamental.

Palabras clave: Auditoría – Seguridad Jurídica – Recomendaciones de Auditoría – Función Judicial- Función Electoral.

JAVIER
CRISTOBAL
CORDERO LOPEZ

Firmado digitalmente por
JAVIER CRISTOBAL
CORDERO LOPEZ
Fecha: 2023.03.20 09:33:15
-05'00'

Dr. Javier Cordero
Director

ABSTRACT

The present work presents an examination of the exercise of governmental control of audit carried out by the General Comptroller of the State, as a tool destined to optimize and prevent risks in the actions of the public administration at the moment of exercising the political power of the day. The objective of this project was to analyze the transgression of the right to legal certainty of the actions of the public administration by the recommendations issued by the General Comptroller of the State, due to the fact that the power of government control has been exercised arbitrarily and discretionally by part of the aforementioned entity. Finally, the work exposes two cases of control carried out by the Comptroller's Office in order to demonstrate the excess of powers of said entity at the time of exercising the government audit.

Keywords: Audit - Legal Security - Audit Recommendations - Judicial Function - Electoral Function.

Translated by



Antonella Solano

Author



INDICE

DEDICATORIA	II
AGRADECIMIENTO	III
Introducción.....	1
CAPÍTULO 1. - EL CONTROL GUBERNAMENTAL Y LA SEGURIDAD JURÍDICA	
2	
1. El control gubernamental	2
1.1 Concepto	2
1.2 Clasificación	2
1.3 La auditoría como mecanismo de ejecución del control gubernamental	4
2. La seguridad jurídica.....	9
2.1 Concepto y Naturaleza Jurídica	9
2.2 Las exigencias del tratadista Fuller en la aplicación material del control	13
2.3 Las competencias de administración pública frente al principio de legalidad ..	16
CAPÍTULO 2.- LA CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO Y SU MARCO JURÍDICO ADMINISTRATIVO	
19	
2. Funcionamiento y finalidad	19
2. Sus competencias	20
2.1 El informe que resulta de la auditoría gubernamental.....	25
CAPÍTULO 3.- EXTRALIMITACIÓN DE COMPETENCIAS DE LA CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO EN LA REALIZACIÓN DE INFORMES DE AUDITORÍA.....	
32	
1. Intromisión de la Contraloría General en la competencia de otras funciones del ..	32
1.1. Auditoría a la Función Judicial.....	32
1.2 Auditoría al Consejo Nacional Electoral	36
2. Cumplimiento de informes de auditoría y actos de presunta oposición.	39
CONCLUSIONES	42
RECOMENDACIONES	45

Referencias bibliográficas.	46
----------------------------------	----

Introducción

En el Ecuador, el control de poder público ha sido una de las herramientas por las cuales se busca optimizar la eficiencia de la administración pública, siendo una potestad estatal idónea para satisfacer las necesidades sociales. Pues, la facultad de control gubernamental engloba que la auditoría efectuada por las instituciones públicas tiene la finalidad de fiscalizar los actos y el funcionamiento de distintas entidades estatales, por medio de la emisión de diversas recomendaciones por parte de la Contraloría General del Estado, a fin de mejorar el rendimiento de la administración.

No obstante, en la práctica parece existir una extralimitación de competencias de la Contraloría al momento de realizar su control gubernamental, la cual puede llegar a causar tensión en la certeza normativa de las conductas de la administración pública. Entonces, el presente trabajo encuentra su fundamento en analizar cómo las recomendaciones de auditoría emitidas por la Contraloría General del Estado terminan afectando la seguridad jurídica de las actuaciones pertenecientes a la administración pública.

A su vez, se analizarán diversos casos administrativos como los informes de auditoría signados con código DAAC-0028-2016, DNA1-0053-2022; los cuales evidencian el conflicto jurídico de extralimitación de funciones de la Contraloría General del Estado al momento de emitir recomendaciones a las instituciones públicas del Estado, siendo indispensable examinar cómo la extralimitación de atribuciones jurídicas de la Contraloría, produce una afectación a las normas constitucionales sobre las cuales se garantiza a los ciudadanos certeza legal dentro del marco jurídico del Estado.

CAPÍTULO 1. - EL CONTROL GUBERNAMENTAL Y LA SEGURIDAD JURÍDICA

1. El control gubernamental

1.1 Concepto

El control gubernamental es una de las actividades que más habitualidad presenta en el ejercicio del poder público. Campos (2017) establece que, la definición de control gubernamental radica en el cúmulo de actividades efectuadas por la administración pública a fin de vigilar y controlar el debido cumplimiento del marco jurídico del Estado y demás actos que requieran la aprobación administrativa.

Por su parte, Ajenjo (2011) precisa que el control gubernamental refiere a la comprobación y fiscalización del poder público dentro de las actuaciones administrativas. Esto ha producido que el Estado tenga que constituir entidades especializadas de control con la finalidad de determinar si las actuaciones de sus instituciones son apegadas al ordenamiento jurídico nacional.

Por tanto, el control gubernamental puede definirse como el acto por el cual la administración pública, por medio de entidades de fiscalización, vigilan y supervisan que las conductas del Estado, en ejercicio del poder público, sean acordes a Derecho y se sometan al principio de legalidad como precepto imperante dentro del Derecho Administrativo Ecuatoriano.

1.2 Clasificación

El control gubernamental encuentra diversos criterios por los cuales puede clasificarse el mismo. Entre los factores de clasificación Romero (2013) presenta los siguientes:

- a. A partir de la institución que efectúa la conducta de control
 - Control interno:

Es aquel en el cual se engloba toda la planificación de organización y procedimientos que protejan que los activos de la Administración Pública, a fin de garantizar que todos los registros contables ostenten veracidad, demostrando que la actuación de la administración pública se ha desarrollado conforme las directrices económicas. No obstante, el autor Cazorla Prieto (2018) comenta que, el control interno también hace referencia a la potestad de auto organización de la administración pública sin que dicho actuar lleve consigo una extralimitación de atribución de competencias.

Por tanto, el concepto más completo de control interno ha sido desarrollado por Cabeza del Salvador y López Hernández (2004) quienes afirman que, el control interno engloba la facultad de la administración pública por la cual puede intervenir a las entidades del Estado de forma autónoma y en ejercicio de sus atribuciones, con la finalidad de garantizar que el poder público se haya ejercido en observancia al principio de legalidad y con una debida eficiencia en la utilización de los recursos públicos. El control interno se compone a su vez de dos elementos o intervinientes: una entidad emisora de decisiones, y una institución receptora que ejecuta las mismas.

- Control externo:

Moreno (2016) expresa que, el control externo es aquel que se efectúa por parte de una entidad ajena a la administración pública, constituida para realizar actividades de auditoría y fiscalización de todos los procesos públicos, velando por la debida organización de recursos económicos de las instituciones que han sido sometidas al control de esta entidad vigilante.

b. Por la clase de control sobre el cual recae la función fiscalizadora del Estado.

- El control de legalidad

Para Rezzoagli (2015), el control de legalidad consiste en la verificación de que las actividades económicas y administrativas del Estado se hayan realizado con la debida observancia a la normatividad.

- El control financiero

Según Morejón (2021), el control financiero consiste en establecer la razonabilidad de las actuaciones y estados económicos de las instituciones públicas a través de disposiciones de auditoría de aceptación general, con el objeto de verificar el cumplimiento de las disposiciones previstas para la actuación financiera.

Es decir, el control financiero busca analizar si las operaciones financieras del Estado guardan relación con las normas específicas que entidades supranacionales han establecido con el fin de estandarizar los estados económicos de una entidad pública o privada.

- El control de gestión y organización

García (2013) define al control de organización como la examinación de la eficacia y eficiencia en la administración de los fondos económicos del Estado, por medio del análisis de los procesos administrativos, utilizando métodos de rentabilidad y desempeño público. Es decir, consiste en la medición cuantitativa del cumplimiento de las finalidades y metas del Estado, en razón de la eficacia y eficiencia de la actuación pública.

1.3 La auditoría como mecanismo de ejecución del control gubernamental

Con el objeto de comprender a la auditoría en el ejercicio del control gubernamental, es necesario iniciar citando el concepto general del término descrito dentro de la doctrina:

La auditoría no es el análisis frío de las cifras de los estados financieros de una empresa o entidad; en ella también se analizan las cualidades de las cifras rubro por rubro de los estados financieros, y se estudia que tanto influyen en la determinación de las cifras la situación administrativa y la parte operativa de la empresa, si es de producción, o la parte operativa de los servicios, cuando evaluamos una empresa de servicios. El análisis y estudio de estas actividades tanto administrativas como operativas, le dan la base para que el licenciado en contaduría pueda emitir su opinión de la empresa o entidad que contrata sus servicios profesionales. (Melquiades, 2014, p.4).

De la cita anterior se puede entender que la auditoría no debe confundirse con el simple análisis del estado financiero de una institución, sino que consiste en un estudio exhaustivo por medio del cual se ejerce una medición de cómo la situación económica de una entidad influye en la operatividad administrativa de la organización descrita, con el fin de verificar que se esté realizando un correcto uso de la economía de la institución.

Ahora bien, una vez que se ha establecido el concepto general de auditoría, es necesario trasladar la definición en mención a la rama del Derecho Administrativo dentro del control gubernamental. Estupiñán (2015) precisa que, la auditoría administrativa es el control de una institución gubernamental con el fin de analizar el uso técnico de los fondos económicos, por medio de una organización de control interno o externo que fiscaliza la actuación pública. Entonces, surge la terminología “control de auditoría”, la cual es una de las formas más comunes por las que se ejerce el control administrativo del poder público.

Según Estupiñán (2015) existen las siguientes clases de auditoría gubernamental:

a. Auditoría interna:

Es aquella que consiste en actividades objetivas e independientes de protección y consulta, constituida con el fin de maximizar las operaciones de una entidad pública. Es decir, auxilia a la administración estatal para que se cumplan los objetivos del Estado por medio de un enfoque disciplinado y organizado con el objeto de mejorar la eficacia en la tramitación de los riesgos, control y gobernabilidad del Estado.

b. Auditoría de legalidad:

Para Ruiz (2014), la auditoría legal es trascendental y primordial en el sector público, la cual tiene como finalidad examinar la observancia del marco jurídico del Estado en la gestión de la actuación de la administración pública. El autor manifiesta que puede existir una especie de coauditoría en la cual una entidad se encargaría de analizar los estados económicos y financieros de una institución, mientras que otra entidad estaría a cargo del análisis de la legalidad de las actuaciones de la administración pública.

c. Auditoría Financiera:

En conformidad a Cabeza (2002) la auditoría económica o financiera es aquella que realiza una verificación económico-contable y especializada sobre la utilización y manejo de los fondos y recursos económicos del Estado. Es decir, consiste en un análisis de información de los estados financieros de las instituciones públicas, con el objeto de que el auditor manifieste una opinión profesional, independiente y técnica sobre la razonabilidad de los patrimonios mencionados, frente a lo que establezca la normatividad.

Por tanto, Cabeza del Salvador y López (2002) han establecido un concepto final de auditoría pública el cual se define como la verificación de las leyes del Estado dentro de las actividades, funciones y procesos de la administración pública, para lo cual deberán crearse procedimientos específicos que permitan examinar el cumplimiento de normativa en la esfera organizacional y financiera del Estado. A su vez, la auditoría pública puede necesitar del auxilio de profesionales independientes provenientes del sector privado con el fin de solventar exámenes complejos que las instituciones públicas presenten al momento de someterse a la auditoría del Estado.

1.3.1 El criterio estándar de auditoría

La auditoría como forma de ejercicio de control gubernamental lleva consigo lo que la doctrina denomina como elemento hallazgo, el cual surge del examen de control

mencionado. Conforme a Marulanda (2016) el hallazgo se define como la descripción teórica de los hechos y circunstancias que se han podido vislumbrar del examen de auditoría, los cuales refieren a irregularidades, deficiencias, errores, desviaciones, fortalezas y/o situaciones con necesidad de cambio. Es decir, que el hallazgo abarca todo tipo de anomalía que se pueda observar del examen de auditoría frente a una actividad estatal, es por tal razón que suele entenderse al elemento referido como errores en los sistemas de una organización.

Marulanda (2016) establece que, el hallazgo se compone de los siguientes elementos: criterio, efecto, condición y causa, los cuales concurren en el análisis de la institución auditora gubernamental debe realizar antes de emitir una opinión o comentario frente a la actuación administrativa de una entidad pública. No obstante, para fines de investigación del presente trabajo únicamente se debe examinar los elementos de criterio y condición.

La razón por la cual solo se examinará los elementos de condición y criterio, radica en que el objeto de este trabajo consiste en analizar estos dos presupuestos como parámetros que determinan la forma en cómo se regula y aplica el ejercicio de control gubernamental, mientras que los elementos de causa y efecto, hacen referencia a la determinación de responsabilidades hacia servidores y funcionarios públicos que han actuado indebidamente en una actividad administrativa, siendo presupuestos que se alejan del tema central estudiado en este proyecto.

Según Mantilla (2006), el criterio como elemento del hallazgo, hace referencia a los presupuestos teóricos, normativos y técnicos que han sido aceptados expresamente por la norma y la contaduría pública como medio de constitución de la actividad financiera y que deben ser tomados en cuenta al momento de analizar la información proporcionada por el proceso de auditoría. A su vez, al criterio también se le suma todas las disposiciones legales destinadas a regular las actividades de cada proceso administrativo de una institución. Por tanto, en términos simples el criterio en la auditoría de entidades públicas consiste en verificar todas las leyes y documentación que establezca la forma en como la actividad administrativa debe cumplir con su misión y finalidades.

Lo descrito en el párrafo precedente es correcto en virtud de que la auditoría consiste en un proceso de examen sistemático y objetivo de todas las actividades que ha realizado la institución auditada por lo cual, las normas y la documentación específica que debe

cumplir la institución sujeta a control, constituyen parámetros para medir el ejercicio del poder público del Estado (Flores, 2020).

Por su parte Mantilla (2006) aporta que, el criterio es un parámetro de comparación que realiza la entidad auditora, entre el proceso de conocimiento de la estructura administrativa, obligaciones, prácticas propias de la entidad y todo tipo de conocimiento que pueda mejorar la actuación de la entidad controlada.

Finalmente, es necesario diferenciar el criterio del elemento condición del hallazgo, el cual hace referencia a que las conductas de la administración deben encontrarse irradiadas de legalidad y certeza. Es por esta razón que la condición llega a ser todo tipo de circunstancia encontrada frente a un hecho irregular que debe ser verificado por el auditor interno el cual debe ser justificado y demostrado por medio de evidencias y normas jurídicas.

1.3.2 Las recomendaciones de auditoría

Pérez (2021) comenta que, todo proceso de auditoría debe ser materializado dentro de un informe final, el cual debe ser emitido hacia los directores de la entidad auditada. Los documentos en mención, tienen como finalidad primordial el establecer la razonabilidad de las actuaciones administrativas realizadas por la entidad auditada, por lo que los informes de auditoría publica tienen que determinar de forma objetiva conclusiones que en lo posterior se transformaran en recomendaciones hacia la entidad auditada, con el fin de mejorar el ejercicio del poder público dentro de la administración.

Cabeza del Salvador y López Hernández (2002) establecen que existe un debate de cuestionamiento hacia los informes de auditoría, el cual radica en establecer la diferencia entre las expectativas que el auditor piensa que son objeto de su responsabilidad, y las verdaderas expectativas que engloba un proceso de auditoría.

Esto se debe a que, la institución auditora en un momento específico puede variar en las expectativas que tenga frente a un proceso de auditoría específico de una institución, en razón de que la presencia de una nueva autoridad en el órgano auditor puede conllevar que se solicite una nueva practica de auditoría a la misma institución de control, con el fin de examinar las observaciones se surjan de la administración anterior. De esta forma las nuevas conclusiones que se obtengan permitirán mejorar el funcionamiento de la entidad administrativa.

Cabeza del Salvador y López Hernández (2002) infieren que, los informes de auditoría llegan a ser la expresión material del control gubernamental realizada por la autoridad auditora competente, la cual ejerce una función social de medir las actuaciones de la administración pública frente a la norma.

No obstante, los problemas de la falta de emisión oportuna de los informes de auditoría afectan la función social del control gubernamental frente al ejercicio del poder público. Ante esta situación la doctrina ha manifestado lo siguiente:

Estos aspectos, junto con la existencia de un déficit de cultura en materia y control, limitan significativamente la utilidad de los informes de auditoría pública, con lo que producen un cierto desencanto en sus usuarios. Ampliación del ámbito de la auditoría, especialmente sobre las áreas de mayor interés social y sobre la verificación de los resultados de la gestión pública (López Hernández y Cabeza del Salvador, 2002, p.4)

Flores (2020) precisa que, en el Ecuador los informes de auditoría no son entregados dentro de los plazos establecidos para su emisión en razón de que la aprobación y comunicación del informe suele tardar años en efectuarse, produciendo que las conclusiones y observaciones del mismo ya no ostenten certeza en virtud de los cambios normativos y facticos que ha sufrido la entidad auditada.

Por otra parte, resulta necesario establecer lo que manifiestan Armas y Cáceres (2010) en relación a que la auditoría consiste en una actividad técnica y especializada que llega inclusive a ser tan amplia como el Derecho mismo, por consiguiente, quienes ejerzan la labor de auditoría deben tener una capacitación y formación total con el objeto de ejecutar debidamente el control gubernamental y emitir informes que establezcan observaciones, conclusiones y recomendaciones que mejoren los procesos administrativos de los cuales se benefician los ciudadanos.

Los informes de auditoría tienen que presentar una relación directa con las técnicas inherentes al control gubernamental, a fin de ser expresadas en recomendaciones que maximizan la eficiencia de una entidad sujeta a control. Es así como, las recomendaciones adquieren trascendencia en razón de que la entidad auditada puede guiarse en las mismas para la solución de toda circunstancia deficiente que altere la actuación administrativa.

Entonces, las recomendaciones que recogen los informes de auditoría deben establecer todas las debilidades, desviaciones y errores que hayan podido ser observados por la entidad auditora dentro de un periodo específico.

Armas y Cáceres (2010) establecen que, las recomendaciones que engloban los informes de auditoría deberán cumplir con los siguientes parámetros:

- Las recomendaciones deben estar organizadas según el nivel administrativo para el cual están dirigidos.
- Las recomendaciones deben especificar al funcionario responsable de cumplirlas y aplicarlas.
- Las recomendaciones deben ir dirigidas de forma específica desde la autoridad con nivel jerárquico más alto hasta el nivel operacional de menor rango público.

Finalmente, la auditoría encuentra una característica que suele causar discusión dentro de la doctrina, la cual consiste en que no existe académicamente una limitación clara y específica en las recomendaciones que puede emitir una entidad de control. Por lo cual, Flores (2020) comenta que existe una aparente libertad en el alcance que pueda llegar a tener las recomendaciones referidas, sin embargo, el autor expresa que un criterio objetivo para encontrar un freno al ejercicio del control gubernamental radica en las disposiciones jurídicas que determinan las atribuciones de la entidad auditora al momento de ejercer las actividades de verificación y control de las actuaciones administrativas.

Por tanto, si bien la doctrina asevera que las recomendaciones en los informes de auditoría encuentran un aspecto subjetivo de libertad del órgano de control, no es menos cierto que, para que ostenten validez los informes descritos y sus recomendaciones, es necesario que los mismos se encuentren apegados a la normativa vigente siendo imposible que se permita la discrecionalidad arbitraria de las actuaciones de las entidades auditoras.

2. La seguridad jurídica

2.1 Concepto y Naturaleza Jurídica

La seguridad jurídica es una de las garantías por las cuales todas las competencias y atribuciones de la administración estatal se encuentran subordinadas a los mandamientos jurídicos que emanan tanto de la Constitución como de la ley. Pérez Luño (2016) determina que la seguridad jurídica engloba dos elementos que la constituyen como un

axioma inherente a la estructura de un Estado de Derecho. Los elementos a los cuales se refiere el autor son los siguientes:

- Corrección estructural
- Corrección funcional

La corrección estructural hace referencia a la forma o mecanismo por el cual las normas nacen a la vida jurídica del Estado. Es decir, consiste en la seguridad que deben brindar las entidades públicas encargadas de legislar las disposiciones normativas, tendientes a regular las conductas sociales, a los particulares, con el fin de asegurar que los procesos de emisión de norma sean apegados a los postulados de la Constitución.

Por su parte, la corrección funcional refiere a la forma en como los destinatarios de la norma aplican y cumplen sus disposiciones, en virtud de que, si los ciudadanos y la administración pública obedecen la ley vigente, se consuma una materialización funcional de certeza jurídica en la vida normativa del Estado.

Es por esta razón que, la seguridad jurídica engloba la garantía de que las normas del ordenamiento jurídico producirán un efecto de obediencia y respeto de quienes están obligados a cumplirlas, por lo que se presenta la exigencia estatal de que el ordenamiento jurídico del país se encuentre conformado por normas estables, claras y concretas que regulen a una sociedad.

Con respecto a la naturaleza de la seguridad jurídica, se puede afirmar que consiste en un derecho fundamental consagrado como un principio constitucional, debido a que la Constitución de la República del Ecuador (2008), en su artículo 82 determina que la seguridad jurídica engloba un derecho humano que se sustenta en la observancia ciudadana del respeto a la Constitución, frente a la existencia de disposiciones jurídicas claras, previas, aplicadas y públicas que serán respetadas y ejercidas por las autoridades estatales competentes.

Por consiguiente, la seguridad jurídica es un principio al cual debe entenderse como mandato de optimización, debido a que es un mandato por el mero hecho de encontrarse consagrado en un texto constitucional, siendo obligatorio su cumplimiento por su naturaleza normativa. Y, por otra parte, engloba la característica de optimización ya que debe ser desarrollado en mayor medida de lo posible por las instituciones del Estado Nacional (Alexy, 1997). El derecho a la seguridad jurídica es un principio que adolece de

ambigüedad e incertidumbre en su estructura constitucional, por lo cual necesita de normas concretas y específicas que delimiten el ámbito de aplicación. Por tanto, se puede inferir que la seguridad jurídica engloba un principio garantía que rige la estructura normativa del Estado desde una perspectiva estructural y funcional, con el fin de que exista certeza en el cumplimiento normativo para la correcta aplicación de dichas normas por parte de la administración pública. Si bien, la seguridad jurídica es un precepto ambiguo, no se debe dejar de soslayar que la referida incertidumbre debe ser rellenada por normas de jerarquía constitucional inferior que delimiten el alcance del derecho mencionado.

Ahora bien, Zavala Egas (2004) establece que la corrección funcional es el elemento de la seguridad jurídica que mayor relevancia presenta al momento de ejercer el control gubernamental, debido a que son los funcionarios y servidores públicos quienes están encargados de cumplir y aplicar debidamente la norma al momento de ejercer un cargo público de control. Esto se debe a que, todo funcionario de la administración pública tiene el deber de ser garante de la seguridad jurídica al momento de efectuar todo tipo de actuación estatal. Sin embargo, Flores (2020) comenta que el sector público es el entorno en el cual mayor afección se produce al derecho a la seguridad jurídica en razón de que la dinámica de las entidades públicas se desenvuelve con discrecionalidad, produciendo extralimitaciones en la actuación del Estado. Es por esta razón que, Zavala Egas (2004) determina que, la administración pública respeta el derecho a la seguridad jurídica, al momento que genera certeza en el cumplimiento de las normas emitidas por la autoridad competente, a más de producir validez de dichas normas por medio de correctos procedimientos de creación de disposiciones jurídicas.

A su vez, el autor expresa que es necesaria la existencia de estabilidad temporal de los cuerpos normativos vigentes, en virtud de que, si es que una norma experimenta excesivos cambios en corto periodo de tiempo, se genera un ambiente jurídico de inestabilidad legal la cual trastoca los preceptos sobre los cuales se levanta el derecho a la seguridad jurídica.

Por tanto, si no existe certeza en la creación de normas y estabilidad en su vigencia jurídica, es probable que siga existiendo discrecionalidad e incertidumbre en la forma en cómo la administración pública ejerce el control gubernamental, lo cual conlleva que se vea trastocado el derecho a la seguridad jurídica desde su presupuesto estructural y funcional.

Para Arcos (2014) la seguridad jurídica ostenta un carácter social debido a que protege los derechos sociales, culturales y económicos de las personas con el fin de otorgar tranquilidad a la población del Estado organizado. El autor manifiesta que el carácter social de la seguridad jurídica requiere que dicho precepto deba imperar, no solo en las relaciones entre particulares, sino sobre todo en las actuaciones públicas en las cuales se ejerce el examen y control gubernamental.

Lo descrito en líneas precedentes permite colegir que, la seguridad jurídica es un derecho que protege la vigencia y progreso de los derechos de forma efectiva, al exigir la presencia de postulados normativos que coadyuven a la aplicación material de los derechos fundamentales reconocidos a nivel nacional e internacional.

No obstante, para Arcos (2014) la seguridad jurídica no puede concebirse como un derecho preexistente e inmutable, ya que no basta con que exista una norma previa que regule la sociedad, sino que es necesario que la referida disposición jurídica ostente legitimidad y tenga como finalidad la protección de los derechos y bienes jurídicos de la población. Esta es la razón por la cual la seguridad jurídica debe estar presente en toda clase de normas y actos que provengan de la administración pública, ya que esta es la forma habitual por la cual el Estado tutela y protege los derechos de los particulares.

El conocimiento previo de las normas, el asegurar cuales pueden ser los resultados tanto por acción u omisión del estado, es el valor instrumental que da al derecho Hobbes deduciendo que las normas son las formas o instrumentos por los cuales el ciudadano puede vivir en sociedad y a su vez limitar el poder otorgado al gobierno. En el gobierno se encuentra obligado al respeto de las condiciones que la ley establece, que su actuación provocará consecuencias y que el conocimiento previo de aquello endurece el pacto social y la eficacia de la normativa (Flores, 2020, p.33)

Por tanto, la seguridad jurídica es un derecho que encuentra su fundamento social en el desarrollo de normas claras, previas y exigibles tendientes a la protección de derechos y bienes jurídicos con el fin de producir un Estado armónico de Derecho, cuyo fin se encuentra en la satisfacción de las necesidades sociales. Es evidente que, la administración pública es la encargada de velar por la materialización de la seguridad jurídica, por lo cual el ejercicio del control gubernamental debe encontrarse limitado y circunscrito a la observancia y aplicación de las normas vigentes que lo determinan.

En conclusión, el mero hecho de que la administración pública ejerza el poder político en un contexto jurídico de inseguridad normativa, transgrede el principio de seguridad jurídica como derecho constitucional vigente, produciendo incertidumbre, discrecionalidad y arbitrariedad en la forma en cómo se ejerce el poder estatal dentro de las diversas funciones del Estado, siendo este un efecto jurídico negativo dentro del Ecuador.

2.2 Las exigencias del tratadista Fuller en la aplicación material del control Gubernamental.

Zavala Egas (2004) recopila las ocho exigencias que ha establecido Lon L. Fuller con respecto al análisis estructural que debe cumplir el control gubernamental para ser acorde a la seguridad jurídica.

1. Generalidad de las disposiciones jurídicas

La generalidad de las disposiciones jurídicas refiere a que toda norma es legislada y promulgada en base a las necesidades generales de una sociedad, siendo injusto que una ley sea emitida hacia lo particular. Es así como, la generalidad produce que todos los sujetos que conforman la sociedad tengan presente que se encuentran arropadas por un ordenamiento jurídico amplio y seguro que no presenta privilegios hacia los particulares en específico, sino que determina derechos y obligaciones a todos los ciudadanos por igual.

Entonces, la generalidad de las normas en el ejercicio del control gubernamental debe materializarse en la certidumbre de que las disposiciones y procedimientos que se aplican en un proceso de auditoría, sean apegadas a la norma general, evitando todo tipo de actuación discrecional de la entidad de control. Es decir, la generalidad de las normas engloba que la institución controlada tenga pleno conocimiento anticipado de que sus conductas estatales serán revisadas por un organismo de control competente por mandato legal.

2. Promulgación de las disposiciones jurídicas

La promulgación de las disposiciones jurídicas conlleva en la necesidad de que exista una codificación o compendio de normas estatales, ya sea en una entidad pública, archivo o registro histórico único, con el fin de permitir que la ciudadanía pueda acudir al mismo

para obtener información respecto al ordenamiento jurídico que regula las conductas sociales.

Al ser el control gubernamental una atribución del Estado que se deriva de la norma vigente, es indispensable que la administración pública tenga pleno conocimiento de la fecha de promulgación que determina el referido control. Por ende, es necesario que la administración pueda recurrir al registro oficial a fin de examinar si la normativa que determina la competencia del control gubernamental ha sido promulgada y ostenta vigencia en el marco jurídico del Estado.

3. Irretroactividad de las normas

La irretroactividad de las disposiciones jurídicas consiste en el hecho de que el Derecho solo puede regular para situaciones futuras o venideras, más no para situaciones pasadas que han dejado de tener relevancia para la norma del Estado. La irretroactividad es una exigencia indispensable para un correcto ejercicio del control gubernamental, debido a que solo la norma vigente al tiempo del periodo de control será la correcta para proceder a controlar y revisar las actuaciones de una institución pública. Por tanto, en ningún caso se podrá utilizar una norma de vigencia posterior para auditar ejercicios de control de conductas pasadas.

4. La claridad de las normas

Toda disposición normativa necesariamente debe ostentar claridad en el desarrollo de su contenido, con la finalidad de evitar toda clase de oscuridad, duplicidad o confusión frente a la interpretación jurídica de la misma en el ordenamiento jurídico. En el momento en el cual una norma es oscura y confusa, corre el riesgo de colisionar con otros preceptos jurídicos vigentes, generando una indebida aplicación de la ley en base a una discrecionalidad e incertidumbre jurídica.

Es por esta razón que, cuando se ejecuta el control gubernamental es necesario que las normas que lo regulan tengan la claridad necesaria para que la entidad auditora pueda ejecutar su actividad de control de forma precisa y en apego al Derecho vigente. Caso contrario, si es que las normas que regulan el control gubernamental son oscuras y ambiguas, producirán deficiencias al momento de establecer la forma en como la entidad auditora ejercerá sus atribuciones de control.

5. La coherencia de las normas jurídicas

La coherencia hace referencia a la debida relación que debe existir entre las normas jurídicas vigentes y las disposiciones éticas de una sociedad. Por tanto, una norma adolece de incoherencia en el momento en el cual la misma regula situaciones que se alejan de las buenas costumbres de una sociedad.

La coherencia otorga seguridad jurídica al ejercicio de control gubernamental en el momento en el cual los informes de auditoría presentados por la entidad auditora, establecen recomendaciones que tienen que guardar relación con las disposiciones que regulan la actividad de control referido. Pues solo de esta forma las sugerencias vinculantes de las instituciones auditoras presentarán coherencia con la normativa vigente a fin de mejorar los sistemas de funcionamiento de la entidad controlada

6. La posibilidad de cumplimiento de las normas

Esta exigencia guarda relación con el principio de eficacia de las normas jurídicas. Morales (2016) plantea que una norma es eficaz cuando su alcance material es posible en la realidad social, es decir, una disposición jurídica ostentara eficacia si es que existe una posibilidad de cumplimiento por parte de sus receptores. Entonces, se materializará la seguridad jurídica en el ejercicio del control gubernamental, siempre y cuando las normas que regulen el mismo puedan ser acatadas materialmente por la administración pública, caso contrario existiría ineficacia jurídica en el ejercicio del control gubernamental del Estado.

7. La estabilidad de las normas

Esta exigencia, hace referencia a la permanencia temporal de una disposición jurídica en el ordenamiento jurídico. Es decir, si un Estado es inestable frente a la inmutabilidad relativa de sus normas, se corre peligro de constituir un marco jurídico variable que puede afectar la vigencia de una regulación debida en la sociedad.

Flores (2020) precisa que, uno de los mayores problemas del control gubernamental radica en la inestabilidad de las disposiciones jurídicas que lo regulan, produciendo que informes, recomendaciones y conclusiones de auditoria adolezcan de incertidumbre en virtud de que pueden dejar de ser eficientes si en un futuro cercano la normativa bajo la cual se han emitido cambie.

8. La congruencia de las normas jurídicas

Esta exigencia guarda relación con la coherencia de las normas, en razón de que solo podrá existir un debido control gubernamental si es que se pueden aplicar de forma correcta los informes de auditoría en apego a lo que establece la ley y sus postulados. Esto se debe a que, si existe congruencia entre las normas y su aplicación, el ejercicio del control gubernamental generará certeza frente a las consecuencias jurídicas que produzca.

Del análisis establecido en líneas precedentes se puede inferir que, la seguridad jurídica en el ejercicio del control gubernamental abarca diversas exigencias y características que tienen como finalidad el conseguir una correcta aplicación de los derechos constitucionales. Pues es de común conocimiento que, el Derecho Público debe regirse por disposiciones claras y previas que establezcan la forma en como la administración pública controla y debe ser controlada, ya que toda clase de discrecionalidad jurídica produciría afección al derecho a la seguridad jurídica consagrado a nivel constitucional. A su vez, una ambigua y oscura esfera normativa de regulación de control gubernamental, forjaría que dicha facultad del Estado se ejerza de manera indebida produciendo ineficiencia en las actividades de la administración pública sujetas a control.

2.3 Las competencias de administración pública frente al principio de legalidad

Es necesario comprender que el principio de legalidad es uno de los preceptos más importantes al momento de definir el marco jurídico de la administración pública, debido a que el mismo se sustenta en el axioma normativo de que “en el Derecho Público solo se podrá efectuar conductas que se encuentran expresamente permitidas y reconocidas por la norma vigente”. Es de esta forma, que surge un primer acercamiento hacia lo que se puede comprender como principio de legalidad en la esfera pública del Derecho, debido a que el axioma normativo mencionado presenta reglas diversas en el campo del Derecho Privado. Esto se debe a que en este último espacio jurídico se puede efectuar cualquier conducta sin importar si la norma la reconoce o prevé, siempre y cuando la misma ley no la considere como prohibida. A continuación, se procederá a realizar un examen del principio de legalidad frente a las competencias de la administración pública, para lo cual únicamente se tomará en cuenta el axioma normativo que rige al Derecho Público.

Islas (2009) establece lo siguiente con respecto al principio de legalidad:

El primer acercamiento que tenemos al principio de legalidad nos es natural; la razón de esto es que los fenómenos naturales que se suceden a nuestro alrededor obedecen las leyes de la naturaleza. Cuando una manzana cae al suelo

simplemente está ajustando su actuación a la ley de la gravitación universal. Cuando hemos colocado nuestro libro favorito en el buró junto a nuestra cama, esperamos sin siquiera pensarlo encontrarlo ahí mismo al día siguiente, en el mismo estado de reposo, cumpliendo con una de las leyes de Newton —a menos, claro está, que actúe sobre él una fuerza resultante y lo mueva de ese lugar (p.108).

Buchely (2015) ya establece un concepto de principio de legalidad al determinar que el mismo, es un presupuesto que permite determinar la validez de las conductas y actividades realizadas por la administración pública o por una persona natural o jurídica privada. Es decir, se debe entender que, bajo el principio de legalidad se examina si una conducta es o no apegada al ordenamiento jurídico del Estado.

Para García de Enterría (2006), el principio de legalidad de la administración pública, debe entenderse como un mecanismo jurídico técnico mediante el cual la norma le otorga facultades a la administración, determinando de manera cuidadosa los límites a los que se encuentra sometida la actuación estatal. Entonces, el autor es claro al expresar que toda conducta del Estado tendiente a ejercer el poder público, debe encontrarse previamente reconocida en una norma vigente. Por ende, sin una disposición jurídica previa, la administración pública no tendría potestad para actuar y producir efectos a la esfera social.

El marco jurídico del Estado es una fuente de potestades y atribuciones normativas para que la administración pueda ejercer el control gubernamental, siendo en este punto en el que se evidencia como el principio de legalidad es la estructura jurídica mediante la cual se erige todo el cúmulo de competencias, potestades y atribuciones del poder público. Sin embargo, el principio de legalidad no solo es un pilar en las competencias de la administración pública, sino que también constituye un límite al ejercicio de las potestades de las entidades públicas. Pues el Estado se encuentra conformado por instituciones fiscalizadoras o controladoras que deben ejercer sus atribuciones en base al marco jurídico que lo regula.

Es así como en el ejercicio de control gubernamental García de Enterría (2006) menciona que, existen dos clases de normas que rigen dicho control. Las primeras son aquellas que, determinan la forma en cómo se produce la actividad y ejecución controladora de la entidad, mientras que las segundas regulan las actividades internas de la institución de control.

Entonces, toda institución de control al momento de efectuar su potestad verificadora, adecua su conducta a lo que establece la norma que le otorga dicha atribución, por lo cual, al ostentar competencia jurídica para ejercer el control gubernamental, produce que la entidad controlada colabore y entregue toda la información necesaria para que la institución que controla pueda ejercer sus atribuciones de verificación y fiscalización gubernamental.

De esta forma, el principio de legalidad es la estructura y límite por el cual el ejercicio del control gubernamental se encuentra sometido a lo que prescribe la norma vigente, evitando toda clase de proceso de auditoría discrecional que, en vez de mejorar y controlar las actuaciones de la administración pública, produzca decisiones arbitrarias e ilegítimas que se alejan de la coherencia normativa del Estado.

Bucheli (2015) determina que el principio de legalidad, dentro del ejercicio del control gubernamental, engloba tres presupuestos fundamentales:

- a. Constituye un mecanismo para evitar toda clase de abuso de poder por parte de la administración pública.
- b. El ejercicio del control gubernamental se encuentra sometido a los límites que impone la norma.
- c. Si la entidad de control actúa por fuera de los límites jurídicos establecidos, se constituyen con actividades arbitrarias, discrecionales e ilegales dentro del ejercicio del control gubernamental.

Por consiguiente, el ejercicio del control gubernamental alejado de la norma vigente configura una trasgresión al principio de legalidad que impera dentro de un Estado Democrático, por lo cual llama la atención en el caso ecuatoriano, que la Contraloría General del Estado sobrepase los límites de sus atribuciones y competencias establecidas por la norma vigente que la regula. Por tanto, en este capítulo se han dejado sentadas las nociones conceptuales básicas necesarias para examinar en capítulos posteriores como la institución pública referida transgrede el principio de legalidad y el derecho a la seguridad jurídica en el marco normativo ecuatoriano.

CAPÍTULO 2.- LA CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO Y SU MARCO JURÍDICO ADMINISTRATIVO

2. Funcionamiento y finalidad

Con la implementación de la Constitución de la República del Ecuador del año 2008, el Estado ecuatoriano sufrió un cambio dentro de la estructura interna, estableciendo la existencia de un nuevo poder Estatal denominado Función de Transparencia y Control Social, la cual tenía como finalidad el materializar la idea de que el pueblo es quien debe fiscalizar las decisiones y el ejercicio del poder político. Chalco Salgado (2019), determina que la nueva Constitución implementó la idea de que el límite al poder político se encontraba en los derechos y garantías fundamentales que los seres humanos ostentan por el mero hecho de serlo. Por consiguiente, surge el fundamento por el cual debe ser la población la que deba observar y vigilar que las actuaciones administrativas no se ejerzan de forma arbitraria, a tal punto que lesionen los derechos y garantías constitucionales.

El artículo 204 de la Constitución, consagra lo descrito en líneas precedentes al establecer que será la sociedad ecuatoriana quien ostentará la potestad primordial de fiscalizar el ejercicio del poder público. Para tal situación, la disposición referida determina que la Función de Transparencia y Control Social, será el poder del Estado que deberá promover e impulsar el control y fiscalización a las entidades públicas e instituciones del sector privado que actúen a nombre de la potestad estatal (Vidal, 2015).

Asimismo, el artículo mencionado establece que el poder del Estado descrito, estará conformado por las siguientes instituciones, para cumplir con su actividad de control:

- Consejo de Participación Ciudadana y Control Social
- Defensoría del Pueblo
- La Contraloría General del Estado
- Las Superintendencias

Para fines de investigación del presente trabajo, es necesario profundizar en la Contraloría General del Estado como entidad de control supeditada a la Función de Transparencia y Control Social. Por consiguiente, a continuación, se expondrá acerca de su funcionamiento y finalidad.

El artículo 211 de la Constitución, determina que la Contraloría General del Estado es una entidad pública técnica que se encarga de controlar la forma en cómo se utilizan los recursos económicos dentro de la administración pública. A su vez, esta institución también verifica que se cumplan con los objetivos de las entidades del Estado, y de las personas jurídicas de derecho privado en razón del manejo de los recursos públicos de la nación.

Entonces, de la norma analizada se puede deducir que la Contraloría General del Estado, constituye un organismo técnico que se encargará de la verificación y fiscalización de la utilización y destino de los fondos públicos del Estado, que han sido entregados a diversas instituciones para cumplir con las finalidades estatales. No obstante, esta situación cambió ya que, en el año 2015, mediante enmienda constitucional, se reformó el artículo 211 de la Constitución, eliminando la facultad de la Contraloría para fiscalizar el destino en la utilización de los fondos públicos, situación que sin duda trastocó las bases sobre las cuales debía efectuarse una correcta fiscalización estatal.

Esta situación produjo que, en el año 2017 la Corte Constitucional, en su sentencia Nro. 018-18-SIN-CC, determine la inconstitucionalidad de las enmiendas referidas, regresando a la Contraloría General del Estado la facultad para verificar la finalidad y destino de los fondos económicos públicos. Por tanto, se puede concluir que la Contraloría es la entidad de control estatal encargada de verificar la forma en cómo el Estado y sus instituciones utilizan y destinan los recursos económicos del heraldo nacional, a fin de evitar toda clase de despilfarro y corrupción de las finanzas ecuatorianas que han sido destinadas para la satisfacción de los derechos y necesidades de la población. Es por esta razón que, la Contraloría General del Estado es una de las instituciones de control más importantes dentro del país, ya que por medio de la misma se cuida el patrimonio público de los ecuatorianos.

2. Sus competencias

En conformidad al artículo 208 numeral 11 de la Constitución, es el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social quien tiene la potestad de designar a la máxima autoridad de la Contraloría General del Estado, por medio de un proceso de selección específico. A través de su máxima autoridad, la Contraloría puede ejercer el cúmulo de competencias y atribuciones que se encuentran establecidas en la Constitución y la ley.

El artículo 212 de la Constitución prescribe las siguientes atribuciones generales de la institución mencionada:

1. Dirigir el sistema de control administrativo compuesto por auditoría externa, interna y control interno de los organismos del sector público y personas jurídicas de derecho privado que tengan en su poder la facultad de disponer de fondos económicos públicos.
2. Establecer toda clase de responsabilidad administrativa y civil culposa, además de indicios de responsabilidad penal, que se encuentren relacionados con las actividades sujetas a control de la Contraloría General del Estado.
3. Expedición de normas para cumplir con las funciones y finalidades de su institución.
4. Realizar asesoramiento a toda institución pública del Estado que la haya solicitado.

Sin embargo, además de las atribuciones establecidas en la Constitución, el artículo 31 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, establece algunas atribuciones más para la entidad referida, determinando que la Contraloría también podrá “exigir el cumplimiento de las recomendaciones establecidas en los informes de auditoría, exámenes especiales y la aplicación de responsabilidades administrativas y civiles culposas”. Es precisamente esta facultad en la cual la Contraloría puede solicitar el cumplimiento de las recomendaciones obligatorias que impone a las entidades del sector público sujetas a su control, con la finalidad de mejorar el funcionamiento de las actuaciones de la administración pública.

La facultad mencionada se encuentra limitada por un principio de juridicidad establecido en el Código Orgánico Administrativo, en razón de que el referido precepto tiene como objeto impedir que las recomendaciones del órgano de control sobrepasen las atribuciones y competencias establecidas en la Constitución y la Ley.

Desde un sector de la doctrina se señala que el principio de juridicidad ha reemplazado en gran medida el principio de legalidad al ser un concepto más amplio que permite comprender la evolución legislativa (Wunder & Gabardo, 2018) como una situación en la que el Estado constitucional sustituye definitivamente el modo arbitrario en que el poder era entendido.

Dentro de todo Estado Constitucional, existe una división de Funciones del Estado, a fin de limitar el ejercicio del poder político por parte de los gobiernos de turno, razón por la cual existe una primacía de la norma vigente dentro del ordenamiento jurídico nacional (Redrobán, 2021). De esta forma, surge el principio de juridicidad, el cual emana en razón de la supremacía constitucional de la norma fundamental del Estado, planteando dicho precepto que todo acto administrativo se encuentra condicionado por principios y normas reconocidos en la Constitución del Estado, por lo que, dichos preceptos deben ser tomados en consideración al momento de sustanciar cualquier trámite procedimental de la administración pública

Para Márquez (2020) el principio de juridicidad no solo engloba que la administración pública acate disposiciones constitucionales, sino que conlleva que se determinen los límites por los cuales las instituciones del Estado pueden actuar al momento de ejercer el poder público, por lo que, el principio de juridicidad impone una “sujeción de una jerarquía normativa que confluya en una aplicación categórica de las normas” (Ponce y Macías, 2022, p. 3).

Por consiguiente, en observancia al precepto referido, todo servidor público debe respetar debidamente el ordenamiento normativo, en razón de que la administración pública debe garantizar los derechos de las personas que se encuentran reconocidos tanto en la Constitución como en los Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos.

El principio de juridicidad se encuentra prescrito en el artículo 20 del Código Orgánico Administrativo:

Los órganos que conforman el sector público y entidades públicas competentes velarán por el respeto del principio de juridicidad, sin que esta actividad implique afectación o menoscabo en el ejercicio de las competencias asignadas a los órganos y entidades a cargo de los asuntos sometidos a control.

Los órganos y entidades públicas, con competencias de control, no podrán sustituir a aquellos sometidos a dicho control, en el ejercicio de las competencias a su cargo.

Las personas participarán en el control de la actividad administrativa a través de los mecanismos previstos.

El principio mencionado es claro al establecer que las facultades de la Contraloría no pueden suplantar las decisiones de las entidades controladas, o de las instituciones de control que también han emitido decisiones dentro del ámbito de sus competencias. (Arsenardo y Cuadros, 2020). Por consiguiente, la potestad de control estatal y sus resultados no pueden extralimitarse con el fin de alterar las actuaciones administrativas provenientes de otras entidades competentes. Ejemplo, si el Consejo de la Judicatura, ha establecido lineamientos que deben seguir los jueces de la Función Judicial en la celeridad del despacho de causas, no podría la Contraloría General del Estado regular mediante recomendaciones dicha situación, ya que constituiría una afección directa al principio de juridicidad y el derecho a la seguridad jurídica.

Ahora bien, del artículo 212 numeral 1 de la Constitución determina que una de las atribuciones de la Contraloría radica en la dirección del sistema de control administrativo, pareciendo ser que, bajo este postulado, la Contraloría General del Estado si podría emitir recomendaciones de dirección administrativa tendientes a organizar la actuación de las instituciones sujetas a control.

Sin embargo, el artículo 8 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado. Regula debidamente el alcance de la facultad de dirección del sistema de control administrativo:

Mediante el sistema de control, fiscalización y auditoría se examinarán, verificarán y evaluarán las siguientes gestiones: administrativa, financiera, operativa; y cuando corresponda gestión medio ambiental de las instituciones del Estado y la actuación de sus servidores. En el examen, verificación y evaluación de estas gestiones, se aplicarán los indicadores de gestión institucional y de desempeño y se incluirán los comentarios sobre la legalidad, efectividad, economía y eficiencia de las operaciones y programas evaluados.

De la norma citada se puede inferir que, el verdadero alcance del sistema de control administrativo, no radica en la corrección de la voluntad estatal expresada en las actuaciones de las entidades sujetas a control, sino refieren a la evaluación posterior de las actuaciones administrativas que permitan verificar si las mismas fueron efectuadas en conformidad a la normativa vigente, que debía ser aplicada para el caso particular.

Para comprender mejor lo referido, Álvarez et. al. (2020) precisan que el sistema de control se encuentra conformado por dos elementos denominados control externo e

interno. El control externo es aquel que se efectúa de forma privada y conjunta entre la Contraloría General del Estado y otras entidades de control, mientras que el control interno es aquel que se realiza por todas las entidades públicas del Estado.

Por consiguiente, bajo un primer presupuesto se puede deducir que la finalidad de la auditoría gubernamental no radica en la determinación de recomendaciones que tiendan a modificar las circunstancias que engloban las actividades administrativas evaluadas. Por ende, el artículo 9 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado conceptualiza el control interno de la siguiente manera:

El control interno constituye un proceso aplicado por la máxima autoridad, la dirección y el personal de cada institución que proporciona seguridad razonable de que se protegen los recursos públicos y se alcancen los objetivos institucionales. Constituyen elementos del control interno: el entorno de control, la organización, la idoneidad del personal, el cumplimiento de los objetivos institucionales, los riesgos institucionales en el logro de tales objetivos y las medidas adoptadas para afrontarlos, el sistema de información, el cumplimiento de las normas jurídicas y técnicas; y, la corrección oportuna de las deficiencias de control. El control interno será responsabilidad de cada institución del Estado, y tendrá como finalidad primordial crear las condiciones para el ejercicio del control externo a cargo de la Contraloría General del Estado.

Es así como, el control interno está destinado a la obtención de una razonable seguridad del cumplimiento de las actuaciones de la administración pública, en base a las atribuciones jurídicas. A su vez, el control interno posee algunas variantes que se aplican en virtud de la temporalidad de su aplicación:

- a. Control previo: consisten en el análisis realizado por los servidores de una institución pública, frente a todo tipo de propuestas que deban autorizarse o ejecutarse, en virtud de su legalidad, oportunidad, veracidad, pertinencia, conveniencia y en observancia a la planificación del presupuesto institucional.
- b. Control continuo: consiste en la inspección continua que realizaran los servidores de la institución pública, con el fin de verificar la calidad, cantidad y oportunidad de bienes, obras y servicios que se hayan recibido o prestado en conformidad a la normativa vigente o la suscripción de contratos públicos.

- c. Control posterior: consiste en la responsabilidad que tiene la unidad de auditoría interna para controlar las actuaciones de las autoridades de la institución, además de aplicar actividades administrativas, tiempo después de su ejecución.

Por ende, se puede inferir que la temporalidad de la aplicación del control interno, es inherente al desarrollo de toda actuación administrativa, la cual debe encontrarse en relación al principio de juridicidad prescrito en el Código Orgánico Administrativo. Por tanto, se puede colegir que la auditoría gubernamental tiene como fin principal el direccionar la utilización de los recursos públicos, que se han materializado en la adquisición de bienes y servicios con el objeto de cumplir con las finalidades estatales de bienestar social. Sin embargo, dichas actuaciones de control deben enmarcarse en el límite jurídico de atribuciones y competencias a fin de no transgredir el principio de juridicidad.

2.1 El informe que resulta de la auditoría gubernamental

La Contraloría General del Estado ostenta la atribución para ejercer control externo sobre las instituciones públicas, por medio de la ciencia de fiscalización denominada auditoría pública. Por ende, se puede expresar que toda institución pública o privada que disponga de recursos económicos del Estado, se encontrará sujeta al control de la entidad fiscalizadora referida (Carrión, 2022).

En el capítulo precedente, ya se estableció que la Contraloría se conceptualiza como un proceso ordenado y sistemático que permite examinar circunstancias y registros de una actuación administrativa, con el fin de emitir una opinión o comentario razonable sobre la forma en cómo se han desarrollado las actividades dentro de una institución pública. La Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, en su artículo 18 establece el alcance y definición de la auditoría pública ecuatoriana:

El alcance de la auditoría pública ecuatoriana se encuentra definido así:

Alcance y ejecución de la auditoría gubernamental. – El control externo que realizará la Contraloría General del Estado se ejercerá mediante la auditoría gubernamental y el examen especial, utilizando normas nacionales e internacionales y técnicas de auditoría.

La auditoría gubernamental realizada por la Contraloría General del Estado, consiste en un sistema integrado de asesoría, asistencia y prevención de riesgos

que incluye el examen y evaluación críticos de las acciones y obras de los administradores de los recursos públicos

El concepto establecido en la norma citada, no le otorga a la Contraloría dentro del examen de control externo la potestad para emitir recomendaciones sobre actividades que ya han sido analizadas por la administración, por lo que la auditoría únicamente tiene como objetivo revisar los hechos suscitados y prevenir toda clase de riesgo que pueda producirse a futuro, dentro de las instituciones que manejan los recursos públicos del Estado.

Lo expresado anteriormente encuentra su comprobación jurídica en lo que prescribe el artículo 18 de la norma analizada, estableciendo que la auditoría gubernamental no puede alterar ninguna resolución tomada por un funcionario público en ejercicio de sus competencias, al momento de que estas actuaciones hayan puesto fin a los conflictos y reclamos de los particulares. La norma descrita concluye estableciendo que, la Contraloría únicamente podrá examinar los hechos administrativos realizados por el servidor referido.

Por consiguiente, es notorio que la Contraloría General del Estado no puede intervenir en el ejercicio de atribuciones y competencias de los funcionarios públicos de las diversas instituciones del Estado, pues lo único que puede realizar la entidad mencionada es fiscalizar la legalidad de las actuaciones administrativas. Por tal razón el artículo 38 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado señala todas las actuaciones realizadas por los servidores y funcionarios de las instituciones públicas, ostentarán legitimidad a menos que por medio de una auditoría gubernamental la Contraloría General del Estado determine lo contrario (Ruiz, 2022).

Sin embargo, la auditoría de legalidad no consiste en un análisis, impugnación y revocatoria de las actuaciones administrativas, ya que dicha facultad le pertenece a las jueces y juezas que conforman el Tribunal Contencioso Administrativo, en virtud del artículo 217 del Código Orgánico de la Función Judicial. La auditoría efectuada por la Contraloría, consiste en un examen general que comienza con la planificación de la misma, y concluye con la emisión de un informe dentro del cual se establece los resultados del ejercicio de control gubernamental (Mina y Vanessa, 2020).

Por tanto, se puede expresar que el ejercicio de la auditoría gubernamental concluye con el informe de auditoría dentro del cual se establecen conclusiones y recomendaciones que

debe seguir la institución controlada, a fin de mejorar los defectos que tenga dicha entidad en el ejercicio de sus funciones. No obstante, las recomendaciones y conclusiones mencionadas deben estar siempre apegadas a las atribuciones y competencias que la ley ha otorgado a la Contraloría General del Estado (Pérez, 2019).

Al presentarse el informe de auditoría después de realizarse el control gubernamental, genera que el mismo constituya un elemento con características específicas, tanto en su contenido, consecuencias jurídicas y origen. Ahora bien, con respecto a la naturaleza jurídica del informe de auditoría, es necesario comprender si se trata de un acto administrativo o un acto de simple administración (Carrillo, 2020).

Flores (2020) expresa que el informe de auditoría debe ser entendido como un acto administrativo dentro del ordenamiento jurídico ecuatoriano. Boca Negra (2006) define al acto administrativo como toda resolución de la administración pública que tiende a regular una situación social por medio del ejercicio de la potestad pública, a fin de generar derechos y obligaciones para la sociedad, razón por la cual, para el autor Flores (2020), el informe de auditoría tiene una naturaleza reguladora, y además produce obligaciones para la institución pública controlada, por lo que su verdadera naturaleza radicaría en un acto administrativo.

Para el autor, el catalogar al informe de auditoría como un acto de simple administración consiste en un error jurídico, puesto que estos actos consisten en una declaración de la administración que produce consecuencias legales de forma individual e indirecta, situación que no se origina ni encaja dentro de los informes de auditoría dictados por la Contraloría General del Estado (Arroyo et. al., 2021). El fundamento de esta idea radica en la obligatoriedad en el cumplimiento de los informes de auditoría, situación que ha llevado a inferir que los mismos producen efectos jurídicos directos y pro consiguiente deben ser catalogados como actos administrativos.

No obstante, Albornoz (2022) defiende la idea de que los informes de auditoría constituyen un acto de simple administración, en virtud de que los mismos no pueden ser impugnados ante el Tribunal Contencioso Administrativo mediante una acción subjetiva de plena jurisdicción, siendo únicamente susceptibles de impugnación aquellos actos de la administración que ostentan la naturaleza jurídica de ‘‘actos administrativos’’

El artículo 69 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado establece lo siguiente:

Podrán impugnarse ante los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo, las resoluciones de la Contraloría General del Estado, que impliquen establecimiento de responsabilidades administrativas y civiles culposas, conforme lo dispuesto en los artículos 45 y 52 de esta ley.

No podrán, en consecuencia, impugnarse los informes de auditoría, de exámenes especiales, los que consistan en dictámenes o informes que le corresponda emitir de acuerdo con la ley, ni las actuaciones que establecieren indicios de responsabilidad penal.

Entonces, a pesar de que ciertos autores consideren al informe de auditoría como un acto administrativo, la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado establece en su artículo 69 inciso segundo que no podrá impugnarse el referido acto jurídico, poniendo en tela de duda la afirmación acerca de la naturaleza administrativa del informe en análisis. Personalmente se cree que, el artículo 69 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, vulnera el derecho a la seguridad jurídica y al debido proceso consagrado en la Constitución, además de que presenta una redacción deficiente, en razón de que se permite impugnar la determinación de responsabilidades administrativas y civiles culposas, pero se prohíbe recurrir los informes de auditoría dentro de los cuales se determinan los fundamentos de dichas responsabilidades, ya que en el documento mencionado se establece la acción u omisión por la cual se sanciona al servidor público examinado.

Lo cierto es que la naturaleza jurídica de los informes de auditoría sigue siendo una discusión doctrinal que no ha encontrado solución unánime en la academia, por lo que sería idóneo que exista un fallo jurisprudencial que solvete el debate mencionado dentro del ordenamiento jurídico ecuatoriano.

2.1.1 El sustento de las recomendaciones de auditoría y su obligatorio cumplimiento

El resultado final del examen de control gubernamental realizado por la Contraloría General del Estado, termina en el informe de auditoría, el cual presenta en su contenido recomendaciones jurídicas que no han sido conceptualizadas por el marco legal del Estado. La Real Academia de la Lengua Española define a la recomendación como súplica o encargo que un sujeto hace a otro, al establecer algo a su diligencia y cuidado.

Esta definición, no permite vislumbrar la imposición de una obligación de un individuo a otro (Ticina, 2019).

A criterio personal, el concepto que mayor aproximación tiene a lo que se denomina recomendaciones de auditoría se encuentra en el diccionario panhispánico español jurídico establecido por la RAE. Dicho documento instituye que la recomendación es el acto que manifiesta una sugerencia u opinión de una entidad o institución frente a una cuestión específica. Sin embargo, esta definición tampoco engloba imperatividad u obligatoriedad de la recomendación.

A su vez, la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado en su artículo 92, no precisa una definición de recomendaciones de auditoría, sin embargo, si delimita su observancia y alcance obligatorio:

Las recomendaciones de auditoría, una vez comunicadas a las instituciones del Estado y a sus servidores, deben ser aplicadas de manera inmediata y con el carácter de obligatorio; serán objeto de seguimiento y su inobservancia será sancionada por la Contraloría General del Estado.

De la norma citada, se puede deducir que existe una errónea conceptualización acerca de las recomendaciones de auditoría, puesto que desde la doctrina jurídica las recomendaciones no tienen naturaleza vinculante u obligatoria, por lo que hubiera sido correcto que la norma establezca una definición concreta y clara sobre lo que se entiende sobre recomendación de auditoría, y no se limite únicamente a precisar el ámbito de aplicación de la misma.

Por tanto, a pesar de las deficiencias legislativas, es claro que por mandato legal las recomendaciones de los informes de auditoría son de cumplimiento obligatorio. El artículo 28 del Reglamento a la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, le permite a este órgano de control solicitar información acerca si es que la entidad controlada ha observado debidamente las recomendaciones establecidas dentro del informe de auditoría final. El período final para solicitar la información mencionada es de tres meses plazo, contados desde el momento en que la Contraloría proporcionó el informe final a la institución sujeta a control.

Ludeña (2022) precisa que, si la entidad controlada no ha cumplido con los informes de auditoría dentro del plazo reglamentario, se constituye una inobservancia de naturaleza

legal que puede ser sancionada por la Contraloría. De igual forma el autor menciona que en la práctica a la institución de control no le suele interesar mucho si es que el contenido y objeto de las recomendaciones emitidas carece de concordancia jurídica, fáctica y económica, debido a que no existe norma alguna que le permita a la entidad controlada recurrir u oponerse al informe final, evidenciando anomias jurídicas en la aplicación de las resoluciones de control mencionadas. Esto se debe a que, el artículo 69 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado determina que:

Podrán impugnarse ante los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo, las resoluciones de la Contraloría General del Estado, que impliquen establecimiento de responsabilidades administrativas y civiles culposas, conforme lo dispuesto en los artículos 45 y 52 de esta ley.

No podrán, en consecuencia, impugnarse los informes de auditoría, de exámenes especiales, los que consistan en dictámenes o informes que le corresponda emitir de acuerdo con la ley, ni las actuaciones que establecieron indicios de responsabilidad penal (la negrita es propia).

Según Rivera y Velásquez (2022), la Contraloría General del Estado tiene tres cuerpo jurídicos por los cuales puede imponer de forma obligatoria la observancia y aplicación de las recomendaciones contenidas en sus informes definitivos, lo cual produce que la voluntad de la Contraloría es el elemento que prevalece sobre cualquier intención administrativa de una institución pública. Los autores comentan que, si bien los informes y recomendaciones de auditoría tienen como finalidad mejorar el rendimiento de una entidad pública, no es menos cierto que en la práctica varios informes tienden a pronunciarse sobre hechos pasados que ya no tienen vigencia en el marco jurídico ecuatoriano: o las circunstancias de control, se encuentran alejadas de las atribuciones y competencias que la norma le ha conferido a la Contraloría para ejercer la auditoría gubernamental.

Ahora bien, a pesar de que la Contraloría tenga la potestad legal para emitir informes de auditoría con recomendaciones obligatorias, no tiene la facultad jurídica para establecer procesos de ejecución o cumplimiento de dichas recomendaciones, evidenciando un conflicto de inexistencia de mecanismos jurídicos de ejecución administrativa. En el capítulo posterior del presente trabajo, se examinará cómo la Contraloría General del Estado, se ha inventado un proceso de ejecución de informes de auditoría y sus

recomendaciones, mediante la emisión de un nuevo informe de auditoría posterior que extralimita las competencias de la entidad controlada.

Por tanto, es claro que las normas que regulan la auditoría gubernamental, establecen vacíos jurídicos en cuanto al alcance, conceptualización y aplicación de las recomendaciones contenidas en los actos administrativos de informes finales, debido a que dichos documentos administrativos no pueden ser recurridos por la institución controlada, a pesar de que los mismos evidencian errores en su estructura jurídica, fáctica y económica. De igual forma, al no tener la Contraloría un proceso de ejecución de los informes mencionados, queda supeditado su cumplimiento a la actuación de entidades públicas externas, sin embargo, como ya se expresó previamente en el capítulo posterior se evidenciará mediante un caso de control gubernamental, ejercido al Consejo Nacional Electoral, que la Contraloría ha optado por aplicar un proceso no contenido en la norma para ejecutar el cumplimiento de los informes de auditoría.

2.1.2. La Contraloría General del Estado como garante de la seguridad jurídica

Los informes y recomendaciones de la Contraloría General del Estado, en teoría, tienen la finalidad de dotar de seguridad jurídica a las actuaciones de las entidades que ejercen el poder público ecuatoriano. Plaza (2019) menciona que, la presencia de una entidad como la Contraloría, es indispensable para combatir cualquier acto discrecional y arbitrario del poder público del Estado, para lo cual la norma le ha atribuido la facultad de verificar la utilización, destino y actuación que se le da a los fondos públicos manejados por instituciones públicas o privadas.

No obstante, Rivera (2022) manifiesta que las recomendaciones contenidas en los informes de auditoría, transgreden el derecho a la seguridad jurídica en virtud de que se ejecutan fuera de las atribuciones y competencias que la norma le ha otorgado a la Contraloría, para el ejercicio del control gubernamental. De esta manera se ha olvidado que las entidades de control deben ejecutar procesos confiables y seguros que se apeguen a la normativa vigente a fin de evitar la producción de efectos jurídicos indebidos en la sociedad.

Por tanto, en el capítulo posterior se evidenciará como la Contraloría General del Estado se ha extralimitado en el ejercicio de sus competencias, desnaturalizando el derecho a la seguridad jurídica en la emisión de dos informes administrativos y sus recomendaciones.

CAPÍTULO 3.- EXTRALIMITACIÓN DE COMPETENCIAS DE LA CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO EN LA REALIZACIÓN DE INFORMES DE AUDITORÍA

1. Intromisión de la Contraloría General en la competencia de otras funciones del Estado

El examen de auditoría gubernamental debe encontrarse apegado a las normas que determinen la forma en cómo debe efectuarse el mismo, evitando que la Contraloría General del Estado produzca cualquier acto arbitrario que se aleje de las finalidades constitucionales y jurídicas que determinan el control gubernamental. Sin embargo, en la práctica esta situación no se ha producido en razón de que la entidad pública mencionada suele emitir informes de auditoría que transgreden el derecho a la seguridad jurídica, ya que la Contraloría suele extralimitarse en la emisión de recomendaciones vinculantes hacia las instituciones de la administración que son objeto de los exámenes de auditoría. A continuación, se expondrá cómo la Contraloría General del Estado ha efectuado un control gubernamental arbitrario que vulnera los límites de competencia establecidos en la norma, al ejercer actos de auditoría hacia la Función Judicial y la Función Electoral.

1.1. Auditoría a la Función Judicial

La Constitución ecuatoriana reconoce el principio de independencia judicial en su artículo 168 numeral 1, en el cual se garantiza que la administración de justicia deberá ejercerse con independencia tanto interna como externa, a fin de respetar el principio de separación de poderes que engloba un gobierno republicano y democrático como el de Ecuador. La norma constitucional mencionada determina que surgirá responsabilidad penal, administrativa y civil ante los funcionarios que decidan transgredir el principio de independencia judicial frente a las demás funciones del Estado.

Para Jadán (2019) la independencia judicial constituye uno de los principios garantía más importantes en la administración de justicia, ya que determina que la actividad jurisdiccional debe efectuarse sin que exista intromisión por parte de los demás poderes estatales, por lo que la Contraloría General del Estado, como institución perteneciente al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, no puede emitir recomendaciones acerca de las causas judiciales que se encuentran sustanciando por los juzgadores ecuatorianos.

Entonces, para determinar en qué momento la Contraloría puede inmiscuirse en los actos de la Función Judicial, es necesario, en conformidad al Código Orgánico General de Procesos, establecer cuáles son los actos procesales que no pueden ser auditados por la entidad de control mencionada. En observancia al libro segundo del cuerpo procesal mencionado, se establece que la actividad procesal o judicial consiste en los siguientes actos jurisdiccionales:

- a. Citación
- b. Notificación
- c. Comunicación entre instituciones judiciales
- d. Términos Procesales
- e. Reglas para sustanciar audiencias
- f. Providencias judiciales
- g. Reglas de sentencias, actas de mediación y laudos arbitrales emitidos en la esfera internacional
- h. Institución de la nulidad procesal y de sentencias
- i. Reglas referentes a los expedientes judiciales

Las instituciones procesales mencionadas constituyen formas de actividad procesal que se encuentran revestidas del principio de independencia judicial como forma de protección al ejercicio de la justicia en el Estado. Por ende, dichas actuaciones no pueden ser sometidas al control gubernamental de la Contraloría, en razón de que la norma procesal ecuatoriana determina los mecanismos jurídicos por los cuales los intervinientes en el proceso judicial pueden reclamar y solicitar el cumplimiento debido del despacho eficaz y ágil de las causas judiciales, a fin de garantizar los derechos de tutela judicial efectiva y celeridad procesal. Por tanto, la auditoría gubernamental no tiene competencia para emitir recomendaciones en las que obligue a los jueces a dirigir con agilidad las causas judiciales sometidas a su conocimiento.

No obstante, en el año 2016 a través del informe DAAC-0028-2016, la Contraloría General del Estado decidió establecer el análisis, conclusiones y recomendaciones originadas del proceso de auditoría realizada al Tribunal Distrital Número 3 de lo

Contencioso Administrativo con sede en el Cantón Cuenca y con competencia en las provincias de Morona Santiago, Azuay y Cañar (en adelante TCA). El informe de auditoría mencionado debe ser examinado porque existió una extralimitación de competencias de la Contraloría al vulnerar el principio de independencia judicial.

Esto se debe a que, el examen de auditoría tuvo como objeto y finalidad establecer si el TCA ha cumplido debidamente con los tiempos procesales en la sustanciación de las causas administrativas, lo cual engloba ya una extralimitación de competencias de la Contraloría puesto que dichos parámetros de auditoría corresponden a la actividad judicial la cual se encuentra regulada y controlada por la propia Función Judicial en virtud del principio de independencia de administración de justicia. Por tanto, la Contraloría no podía hacer una revisión de la forma en como el TCA cumplía con el despacho de las causas judiciales, situación que produjo que se vulneren los artículos 226 y 233 de la Constitución de la República del Ecuador, ya que los mismos determinan que toda conducta administrativa debe realizarse en observancia a los límites de atribuciones y competencias establecidos en la Constitución y la ley.

Sin embargo, a pesar de las consideraciones jurídicas expuestas, la Contraloría decidió dar como válido el informe referido, estableciendo como recomendación que los juzgadores del TCA auditados deben observar de forma vinculante las normas que determinan los términos legales para la sustanciación de trámites y causas que sean sometidos a su conocimiento. Esta recomendación no constituye ningún aporte o beneficio para la mejora en el funcionamiento de la Función Judicial, ya que se entiende que el despacho ágil y oportuno de causas debe realizarse por mandato legal y constitucional, siendo una obligación que es conocida por cada uno de los jueces y funcionarios que conforman la administración de justicia.

A su vez, la recomendación mencionada podría permitir que la Contraloría, con el auxilio del Consejo de la Judicatura, inicie acciones de procedimiento sancionatorio ante los jueces del TCA que no hayan podido cumplir con la recomendación en el despacho judicial de procesos. Se debe recordar que, en aquellos tiempos, es decir, antes del cambio efectuado en el año 2020, el TCA se encontraba conformado por Tribunales no fijos ni determinados, sino que, eran órganos judiciales cambiantes según el sorteo generado para cada acción administrativa presentada. Por ende, la alta carga laboral del TCA y la dificultad para encontrar fechas en el calendario en el que todos los miembros del tribunal

tuvieran disponibilidad, imposibilitaba en la realidad material que los juzgadores puedan cumplir a cabalidad con los términos establecidos para la sustanciación de las causas.

Por consiguiente, la recomendación emitida en el informe de Contraloría, no solo que vulnera la independencia judicial, sino que tampoco se adecua a las circunstancias materiales dentro de las cuales se ejerce la administración de justicia administrativa, siendo injusto que se pueda sancionar a los jueces del TCA que no han podido despachar de forma ágil los procesos por situaciones ajenas a su voluntad.

Para Flores (2020) la recomendación mencionada también podría servir para que los intervinientes en el proceso puedan interponer una acción de responsabilidad estatal por retardo injustificado en la administración de justicia en conformidad al artículo 20 del Código Orgánico de la Función Judicial. Es decir, que el informe de auditoría sería un fundamento jurídico válido para que el Estado tenga que afrontar demandas de responsabilidad extracontractual que tendrían un fundamento dentro de una recomendación antijurídica que se ha dictado en base a una extralimitación de competencias de la Contraloría General del Estado.

Entonces, la recomendación contenida en el informe número DAAC-0028-2016 engloba las siguientes situaciones jurídicas:

- Existe una extralimitación de competencias de la Contraloría General del Estado.
- Se vulnera el principio de independencia judicial previsto en el artículo 120 del Código Orgánico de la Función Judicial.
- Se vulneran los artículos 226 y 233 de la Constitución de la República del Ecuador.
- Se emite una recomendación obligatoria que no se adecua a la realidad procesal del TCA.
- La recomendación únicamente transcribe mandatos jurídicos que se conocen en toda la Función Judicial por lo que no se genera ningún aporte que mejore el ejercicio de la administración de justicia.
- Se deja a los jueces en una situación de vulnerabilidad, en los casos en los cuales no sea posible despachar de forma ágil los procesos judiciales administrativos, por causas ajenas a su voluntad.

- El Estado queda propenso a ser demandado por responsabilidad extracontractual en virtud de retardo injustificado en administración de justicia.

Por tanto, el caso en mención evidencia no solo una intromisión entre las Funciones del Estado, sino también una vulneración al derecho a la seguridad jurídica ya que se vulnera ese principio por el cual se entiende que los actos de la administración pública se ejercerán de forma apegada a los límites y competencias establecidos en la norma vigente. Pues la Contraloría General del Estado no tiene la potestad legal ni constitucional para revisar las actuaciones judiciales, sino es la misma función jurisdiccional la que tiene la potestad para analizar y verificar si es que la sustanciación de los trámites judiciales se ha realizado en conformidad a los términos y periodos establecidos en la norma procesal. Entonces, se concluye que la Contraloría General del Estado únicamente puede ejercer la auditoría gubernamental sobre aquellas actividades que no engloben actos de naturaleza judicial.

1.2 Auditoría al Consejo Nacional Electoral

El caso precedente no es el único supuesto en el cual la Contraloría General del Estado ha extralimitado sus competencias en razón del ejercicio de control gubernamental, pues en el año 2016 una auditoría efectuada al Consejo Nacional Electoral produjo polémica e inseguridad jurídica con respecto al debido reconocimiento institucional de movimientos políticos dentro de la Función Electoral.

El informe de auditoría número DNA1-0053-2019 emitido por la Contraloría General del Estado estableció en su primera recomendación la obligación de que el Consejo Nacional Electoral vigile y considere la situación jurídica de las siguientes organizaciones políticas:

- Libertad es Pueblo
- Justicia Social
- Fuerza y Compromiso Social
- Podemos

El fin de esta recomendación radicaba en que el Consejo Nacional Electoral considere y verifique si es que dichos movimientos políticos constituían una persona jurídica idónea para ser inscrita en el registro de organizaciones políticas de la Función Electoral. La institución referida a fin de dar cumplimiento a la recomendación vinculante de

Contraloría, decidió ejecutar el examen de legalidad de las organizaciones políticas enlistadas, llegando a la conclusión de mantener su derecho de inscripción ya que las mismas cumplían con los requisitos constitucionales y legales para ser parte del Registro Permanente de las Organizaciones Políticas.

Entonces, se puede evidenciar que el Consejo Nacional Electoral dentro del ejercicio de sus atribuciones dio un efectivo cumplimiento a la recomendación primera emitida por la Contraloría General del Estado en el informe de auditoría mencionado. Pues la institución electoral consideró mediante un examen jurídico la situación normativa de los movimientos políticos establecidos por la Contraloría en el informe emitido, generando como consecuencia que el Consejo Nacional Electoral decida mantener a dichas organizaciones políticas dentro del registro electoral.

Sin embargo, la Contraloría General del Estado no estuvo de acuerdo con la decisión adoptada por el Consejo Nacional Electoral, y en el año 2020 mediante la emisión del informe de auditoría número DNAI-AI-0147-2020 dentro del cual en su recomendación número 4 establece la orden de extinguir el efecto jurídico de inscripción de las organizaciones políticas Podemos, Libertad es Pueblo, Fuerza y Compromiso Social y Justicia Social, las cuales fueron aceptadas por el Consejo Nacional Electoral de forma “indebida”. A criterio de la Contraloría esta recomendación permitirá cumplir debidamente la recomendación primera del informe de auditoría número DNA1-0053-2019 el cual, si se analiza exhaustivamente, jamás impuso al Consejo Nacional Electoral la obligación de eliminar del registro de movimientos políticos a las organizaciones ya mencionadas, evidenciando un uso abusivo de la potestad de control gubernamental por parte de la Contraloría.

Es decir, a pesar de que el Consejo Nacional Electoral cumplió debidamente con el primer informe de auditoría, para la Contraloría no fue suficiente el examen de legalidad efectuado por la institución electoral, ya que la entidad de control deseaba la eliminación de los movimientos políticos mencionados del registro de organizaciones, sin embargo la Contraloría nunca expresó ese deseo en el informe de auditoría emitido en el año 2019, ya que dispuso únicamente que el Consejo Nacional Electoral verifique y considere la situación jurídica de las instituciones políticas referidas.

Se debe recordar que, la Contraloría General del Estado como entidad de control gubernamental, no puede reemplazar en atribuciones y competencias a la institución

examinada o controlada, ya que dicha situación se encuentra prohibida en virtud del artículo 20 del Código Orgánico Administrativo. Por consiguiente, la única entidad facultada para aceptar, rechazar o eliminar inscripciones en el registro permanente de organizaciones políticas, es el Consejo Nacional Electoral, por lo que la Contraloría General del Estado no tenía potestad jurídica para dejar sin efecto las inscripciones jurídicas de los movimientos políticos mencionados.

Además, también se transgrede el artículo 18 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, mediante el cual se determina el ejercicio del control gubernamental no debe dejar sin efecto las resoluciones y actos administrativos de las entidades controladas. En el presente caso, el Consejo Nacional Electoral dando cumplimiento a la recomendación primera del informe de auditoría número DNA1-0053-2019, revisó la situación jurídica de los movimientos políticos establecidos, y por medio de acto administrativo decidió mantener las inscripciones de los mismos en el registro permanente de movimientos políticos, por ende la Contraloría General del Estado no podía mediante informe de auditoría posterior modificar las resoluciones administrativas adoptadas previamente por el Consejo Nacional Electoral.

En el caso presente existe una vulneración directa a dos disposiciones jurídicas de Derecho Público (artículo 20 del COA; artículo 18 LOGCE), lo cual produjo una transgresión al derecho a la seguridad jurídica de quienes se postulaban como candidatos dentro de las organizaciones políticas eliminadas.

Conforme se ha analizado en capítulos precedentes, en ningún caso los informes de auditoría pueden someter a la administración pública a una situación de inseguridad normativa que transgredan los derechos de terceros que ya fueron adquiridos previamente. Si bien, la presencia de inconsistencias fue la razón por la cual la Contraloría recomendó al Consejo Nacional Electoral la revisión de la inscripción de movimientos políticos mencionados, no es menos cierto que, la vía jurídica idónea para eliminar las candidaturas mencionadas era la determinada por el Código de la Democracia por medio de una resolución administrativa emitida por el Consejo Nacional Electoral. Por consiguiente, solo la institución electoral era la única que podía eliminar del registro permanente de organizaciones políticas a los movimientos nacionales mencionados.

Por tanto, no le correspondía a la Contraloría General del Estado ordenar, mediante informes de auditoría y sus recomendaciones, la eliminación de las resoluciones

administrativas adoptadas por el Consejo Nacional Electoral, quien es el único competente para decidir sobre la inscripción de candidaturas y movimientos políticos en el Ecuador, transgrediéndose el artículo 20 del Código Orgánico Administrativo, el artículo 18 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado y el derecho a la seguridad jurídica.

2. Cumplimiento de informes de auditoría y actos de presunta oposición.

Como se estableció en capítulos precedentes el Ecuador no ostenta una vía jurídica para que las instituciones auditadas del Estado puedan presentar su oposición a los informes y recomendaciones de auditoría emitidos por la Contraloría General del Estado. De igual forma, no existe un mecanismo legal por el cual la Contraloría pueda hacer cumplir sus informes y recomendaciones que son producto de un proceso de control gubernamental. Esta situación ha generado que, en la práctica se inventen procesos administrativos que, no constando en la ley, permiten a la Contraloría hacer cumplir sus recomendaciones, y a los administrados oponerse a las mismas.

El caso analizado en el título precedente respecto al Consejo Nacional Electoral y la inscripción de candidaturas de movimientos políticos, demuestra que la Contraloría General del Estado acostumbra emitir un informe con recomendaciones posteriores en el cual ordena a las instituciones auditadas el cumplir con recomendaciones establecidas previamente por la misma entidad. Como se analizó anteriormente, dicho supuesto transgrede el derecho a la seguridad jurídica evidenciando la fragilidad del control gubernamental del Estado ecuatoriano.

Ahora bien, para explicar el proceso que en la práctica permite a las instituciones auditadas oponerse a los informes y recomendaciones de auditoría, es necesario explicar un caso en el cual la propia Contraloría General del Estado decidió aceptar una consulta de oposición de una institución controlada, permitiendo que mediante oficio de consulta las entidades del Estado puedan oponerse a los informes y recomendaciones de auditoría.

El informe de auditoría signado con el número DPL-0026-2019, mediante el cual se examinó las gestiones financieras y administrativas que englobaban las construcciones realizadas al Teatro Benjamín Carrión Mora de Loja, el cual había sido objeto de remodelación entre Agosto del 2017 y enero del 2019. La Contraloría General del Estado decidió auditar las gestiones y operaciones realizadas en esta obra a fin de emitir como recomendación en su informe la prohibición y abstención de que se autorice cualquier

espectáculo público en el teatro referido, hasta que el mismo pase a formar parte del patrimonio del Ministerio de Cultura del Ecuador.

La Contraloría emitió la recomendación mencionada a pesar de que ya existía una acta de entrega de la obra en la que se determinaba que se pueden ocupar todas las áreas del inmueble y sus equipos técnicos dentro del lugar referido. Esta situación produjo que, el Ministerio de Cultura, por medio de su director, en fecha 20 de enero del 2020, emita el oficio número MCYP-MCYP-20-0050-O en base al cual consultó si es que se pueden autorizar espectáculos públicos en las instalaciones que forman parte del teatro, en razón de que el terreno en donde se encuentra el mismo ya es parte del patrimonio del Ministerio de Cultura en virtud de los datos prediales del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Loja. Sin duda, el fundamento de dicha consulta radicó en el acta de entrega referida anteriormente.

Posteriormente, en fecha 21 de enero del 2020, la Contraloría General del Estado por medio de su contralor, decide emitir una respuesta mediante el oficio número EMY-OF-DNG-00076-2020, en el cual se expresaba que se reconoce que el teatro pertenece ya al patrimonio del Ministerio de Cultura según los datos de revalorización predial establecidos por el Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Loja. El fundamento por el cual la Contraloría asevera lo descrito radica en el principio de que lo accesorio siempre seguirá la suerte de lo principal, como frase rectora de la accesión como modo de adquirir la propiedad. A su vez, para la Contraloría, el acta de entrega de recepción de obra permite que se puedan efectuar espectáculos y ocupación de las áreas y equipos técnicos del teatro en mención, generando que la Contraloría permita que el Director del Ministerio de Cultura tenga la potestad para autorizar eventos en el inmueble objeto de consulta.

Esta absolución a la consulta del Ministerio de Cultura del Ecuador, permitió que la institución referida no cumpla con una recomendación vinculante emitida por la Contraloría General del Estado, por medio de un proceso de oposición vía consulta que a más de no estar contemplado en la ley, también se encuentra prohibida ya que, la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado determina que las instituciones auditadas no pueden presentar oposición alguna a los informes y recomendaciones de auditoría contenidos en los mismos.

Con el procedimiento efectuado por la entidad de control se comprueba que una institución examinada tendría la facultad de oponerse a toda clase de recomendación que emita la Contraloría, pues lo único que bastaría sería que la entidad examinada dirija una simple consulta hacia el órgano de control estatal, por medio de un proceso que no se encuentra regulado en la ley lo cual genera que se trastoque el derecho a la seguridad jurídica como precepto rector del ejercicio del poder público.

A su vez, en el caso presente la Contraloría General del Estado decidió revocar su propia decisión por medio de una absolución de consulta que no tiene fuerza de acto administrativo, generando inseguridad jurídica dentro del ordenamiento normativo ecuatoriano. De igual forma se debe recordar que en conformidad al artículo 8 del Reglamento a la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, la Contraloría solo puede pedir información a la entidad examinada sobre el cumplimiento de las recomendaciones contenidas en los informes de auditoría, si es que han pasado tres meses desde su emisión, situación que no se cumplió en el caso del Teatro Benjamín Carrión Mora, debido a que la Contraloría revocó su recomendación 31 días después de haberla emitido, irrespetando el plazo legal que la norma estableció para que ejecute cualquier tipo de observación respecto a su cumplimiento.

Por tanto, se ha evidenciado que se han constituido procesos no reconocidos en la norma por medio de los cuales la Contraloría ejecuta sus recomendaciones impuestas, y las instituciones examinadas se oponen a los contenidos en los informes de control gubernamental. El mero hecho de que se practiquen en la administración pública procedimientos que no tengan un respaldo legal, produce que se afecte el derecho a la seguridad jurídica ya que las actuaciones de las entidades de control y auditoría se encuentran alejadas de las atribuciones, competencias y trámites debidamente establecidos en la norma jurídica, originando en el Ecuador inestabilidad institucional en las entidades del Estado.

CONCLUSIONES

Dentro de un Estado Constitucional de Derechos y Justicia, surge la obligación máxima de respetar y hacer que se respeten cada uno de los derechos establecidos en la Constitución. La norma fundamental ecuatoriana reconoce a la seguridad jurídica como una prerrogativa fundamental por medio de la cual el ejercicio del poder público se encuentra limitado a lo que determinen las normas jurídicas claras y previas que forman parte del sistema legal del Ecuador. Por consiguiente, si se respeta la seguridad jurídica existirá certeza en las actuaciones de la administración pública.

Sin duda, el ejercicio del poder público debe ser controlado por medio de entidades de verificación y control gubernamental, siendo en el Ecuador la Contraloría General del Estado la institución que de forma protagónica verifica, analiza y controla que se ejecute un correcto manejo de los recursos públicos del Estado y la gestión de la administración pública. La entidad referida ostenta independencia frente a los demás poderes del Estado ya que forma parte del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social como función estatal constitucionalmente reconocida, sin embargo, dicha característica ha producido que se desvirtúe el ejercicio del control gubernamental a tal punto que se ha extralimitado la Contraloría en el ejercicio de sus competencias.

Se debe recordar que, la auditoría gubernamental no tiene como objeto primordial el implementar sanciones o responsabilidades a quienes ostentan la calidad de servidores públicos en el Ecuador; el verdadero fin de la auditoría consiste en asesorar, prevenir y mitigar toda clase de riesgos y conflictos en los que pueda recaer la administración. Es por esta razón que el control gubernamental es indispensable y positivo siempre que se lo haga dentro de los límites establecidos por la ley y respetando debidamente las garantías que engloban un debido proceso de fiscalización, pues si no existiría un correcto control gubernamental no se podrían solucionar las falencias y errores en los que recaiga la administración del Estado en el ejercicio del poder público, siendo en este punto en el que se observa de forma clara el verdadero fundamento por el cual debe existir el control gubernamental.

A su vez, en este trabajo se ha determinado que la norma jurídica ecuatoriana no permite impugnar en sede judicial ni administrativa el informe de auditoría que resulta de un proceso de control gubernamental, originando que las recomendaciones establecidas en dichos informes adquieran certeza y vigencia absoluta dentro del marco jurídico de la

administración pública. Sin embargo, si el informe contiene recomendaciones que influyen en los administrados, se debería permitir recurrir dicha actuación en vía judicial o administrativa a fin de garantizar el derecho a la seguridad jurídica y a la tutela judicial efectiva de las personas en aquellos casos en los cuales el informe de auditoría establezca el cumplimiento de situaciones que extralimitan las potestades jurídicas de la Contraloría General del Estado como ente de control.

Además, a pesar de que la definición de recomendación constituya una opinión no vinculante, para la norma jurídica ecuatoriana estas no constituyen una simple insinuación, sino que se determinan como obligaciones imperantes que tienen que cumplir todos los servidores públicos que forman parte de la administración. No obstante, a pesar de la obligatoriedad de las recomendaciones mencionadas, estas deben estar apegadas al principio de juridicidad que limita el margen de actuación de la auditoría pública; en el presente trabajo se ha determinado que varias recomendaciones de auditoría transgreden de forma directa el derecho a la seguridad jurídica, ya que dichas opiniones vinculantes se alejan o son contrarias al marco jurídico del Estado.

Por ende, la Contraloría General del Estado ha sobrepasado sus atribuciones de control al someter a la Función Judicial y su actividad jurisdiccional a exámenes de auditoría que tienen como finalidad fiscalizar el cumplimiento de los términos judiciales y la celeridad en el despacho de causas, sin tomar en consideración de que estas situaciones de control configuran actos procesales que le competen controlar únicamente a la Función Judicial ecuatoriana.

De igual forma la Contraloría General del Estado ha decidido revocar la voluntad administrativa del Consejo Nacional Electoral al ordenar por medio de recomendaciones de auditoría que se elimine el registro de movimientos políticos que habían sido debidamente aceptados por parte de la institución electoral en observancia a las competencias y atribuciones jurídicas vigentes. De esta forma, se ha transgredido los límites legales y constitucionales previstos para el ejercicio de la auditoría gubernamental.

Finalmente, en este trabajo se ha evidenciado que la legislación ecuatoriana no determina un procedimiento específico por el cual la administración pública pueda implementar con seguridad las recomendaciones de auditoría, lo cual ha producido que el Estado de forma forzosa deba crear entidades públicas (Consejo de la Judicatura) para que efectúe el

debido seguimiento de la observancia a las recomendaciones emitidas por la Contraloría General del Estado.

Por tanto, la entidad de control mencionada ha creado dos caminos, no determinados en la norma, para exigir el cumplimiento de sus recomendaciones, o revocar las mismas. El primero, consiste en la realización de una evaluación especial que determine por medio de la aplicación de una nueva auditoría si se ha cumplido o no con las recomendaciones establecidas en el primer examen de control gubernamental. Y segundo, consiste en la respuesta a la consulta ejecutada por la entidad auditada, por medio de la cual la Contraloría decide dejar sin efecto una recomendación de auditoría establecida previamente en un proceso de control gubernamental, a pesar de que dicha situación no se encuentra prevista en ninguna norma jurídica.

RECOMENDACIONES

De la elaboración de este trabajo de investigación jurídica se plantean las siguientes recomendaciones:

1. Es necesario que se reforme la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado a fin de acoplar la misma a los postulados constitucionales sobre los cuales se levanta el Estado ecuatoriano. Primero, debe establecerse en la referida ley un concepto claro y específico sobre la identidad jurídica de los informes de auditoría, determinando los límites que impidan que por medio de dichos actos se modifiquen circunstancias normativas ya establecidas, se produzcan efectos jurídicos inmediatos o se creen procedimientos administrativos mediante el cual la administración o terceros puedan oponerse a las recomendaciones contenidas en los informes de auditoría gubernamental.
2. Los servidores públicos que forman parte de la Contraloría General del Estado deben tener una mejor preparación, estudio y formación para poder acceder a ser funcionario de la referida institución. De esta forma, el ejercicio del control gubernamental siempre estará supeditado a los límites normativos que la determinen.
3. La Contraloría General del Estado debe comprender que los informes y sus recomendaciones son un valor agregado preciso y claro del control gubernamental, a fin de solventar, prevenir y mejorar todos los riesgos que pueden presentarse en el ejercicio del poder público por parte de la administración. Por ende, la Contraloría no debe emitir informes discrecionales y oscuros que, en lugar de presentar una solución a los problemas de la administración, generen incertidumbre en el cumplimiento de la función administrativa.
4. Finalmente se recomienda que la Contraloría actúe dentro de sus límites normativos a fin de evitar una transgresión al derecho a la seguridad jurídica que menoscabe los lineamientos jurídicos sobre los cuales se levanta el Estado Constitucional del Ecuador.

Referencias bibliográficas.

Albornoz Flores, C. L. (2022). *Actuaciones y procedimientos de la Contraloría General del Estado para la determinación de las responsabilidades civiles y administrativas* (Bachelor's thesis, Universidad del Azuay).

Alexy, R. (1997). *Teoría de los derechos fundamentales*. Oxford.

Álvarez, G. O. C., Zurita, I. N., & Álvarez, J. C. E. (2020). Sistema de control interno como herramienta de optimización de los procesos financieros de la empresa Austroseguridad Cía. Ltda. *Dominio de las Ciencias*, 6(1), 429-465.

Arroyo Micalay, T. H., Rojo García, S. Á., & Yarlequé Jara, E. M. Principales limitaciones identificadas por auditores de La Contraloría General de la República que impiden el cumplimiento de la implementación de las recomendaciones en los informes de control de las Auditorías de Desempeño emitidos desde enero 2016 al 30 de noviembre 2020.

Asenardo Calci, M. R., & Cuadros Sosa, V. C. (2020). Efectos de la Declaratoria de Inconstitucionalidad de Potestad Sancionadora a cargo de la Contraloría General de la República (CGR), en los Informes de Auditoría de Cumplimiento con Responsabilidad Administrativa Funcional, Período 2019 al 2020.

Buchely Ibarra, L. (2015). *Activismo burocrático: la construcción cotidiana del principio de legalidad*. Universidad de los Andes. <http://ebookcentral.proquest.com/lib/uasbsp/detail.action?docID=5514167>.

Campos, E. D. (2017). El control gubernamental en el sector público. *Temas Socio-Jurídicos*, 36(73), 81-112.

Carrillo Tamayo, D. C. (2020). *Efectos jurídicos de la enmienda constitucional en la predeterminación de responsabilidades establecidas por la Contraloría General del Estado como producto de las acciones de control* (Master's thesis, Quito, EC: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador).

Carrión, A. V. (2022). Utilidad judicial de los indicios de los informes de control: caso de estudio en la contraloría general del Estado en Ecuador. *Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar*, 6(4), 3856-3864.

Chalco Salgado, J. F. (2019). Hiperpresidencialismo y principio democrático en Ecuador. Universidad Andina Simón Bolívar. (Tesis Doctoral).

Código Orgánico Administrativo, Registro Oficial nro. 31. (Asamblea Nacional, 7 de julio de 2017).

Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449. (Asamblea Nacional 20 de Octubre de 2008).

Contraloría General del Estado. (2016). Informe DAAC-0028-2016 Consejo de la Judicatura. <https://www.contraloria.gob.ec/WFDescarga.aspx?id=30920&tipo=inf>

Contraloría General del Estado. (2019). Informe DNA1-0053-2019 Consejo Nacional Electoral. <https://www.contraloria.gob.ec/WFDescarga.aspx?id=59656&tipo=inf>

Contraloría General del Estado. (2019). Informe DPL-0026-2019 Teatro Benjamín Carrión Mora. <https://www.contraloria.gob.ec/WFDescarga.aspx?id=60526&tipo=inf>.

Contraloría General del Estado. (2020). Informe DNAI-AI-0147-2020 Consejo Nacional Electoral. <https://www.contraloria.gob.ec/WFDescarga.aspx?id=61708&tipo=inf>

Corte Constitucional. Resolución de la Corte Constitucional No. 18. 1 de Agosto del 2018. <http://portal.corteconstitucional.gob.ec/Raiz/2018/018-18-SINCC/REL-SENTENCIA-018-18-SIN-CC.pdf>.

Estupiñán Gaitán, R. (2015). *Administración de riesgos ERM y la auditoría interna*. Ecoe Ediciones.

Federico Arcos Ramírez, Seguridad jurídica, Rule of Law y justicia (Cali: Universidad Autónoma de Occidente, 2014).

Fernández Ajenjo, J. A. (2011). *El control de las administraciones públicas y la lucha contra la corrupción: especial referencia al Tribunal de Cuentas ya la Intervención General de la Administración del Estado*. Civitas.

Flores Tarambís, Á. P. (2020). *Las recomendaciones emitidas por Contraloría General del Estado y su afectación a la seguridad jurídica de las actuaciones de la Administración Pública* (Master's thesis, Quito, EC: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador).

García Castro, C. (2013). Control gubernamental del gasto público en el Estado constitucional: reflexiones a propósito de la aprobación de las facultades sancionadoras de la Contraloría General en materia de responsabilidad administrativa funcional. *Derecho PUCP*, (71), 443-475.

García de Enterría, E y Fernández, T. (2006). *Curso de derecho administrativo*. Thomson Civitas.

Gordillo, A. (2007). *Tratado de derecho administrativo: el acto administrativo* (Vol. 3). Agustín Gordillo.

Islas Montes, R. (2009). “Sobre el principio de legalidad”. *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano Año XV, 2009*, 97–108.

Jadán Heredia, D. (2019). Independencia judicial y poder político en Ecuador.

Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, Registro Oficial Suplemento 595. (Asamblea Nacional 9 de noviembre de 2021).

López Hernández, A., y Cabeza del Salvador, I. (2002). Control y auditoría en las entidades públicas. *Harvard Deusto Finanzas y Contabilidad*, (50), 34-43.

Ludeña-Pardo, D. H., & Zamora-Vázquez, A. F. (2022). Principio de seguridad jurídica en informes aprobados fuera del término en Contraloría General del Estado. *CIENCIAMATRIA*, 8(3), 1831-1853.

Luño, A. E. P. (2016). La seguridad jurídica.

Macías Velásquez, J. F., & Ponce Posligua, F. J. (2022). El principio de juridicidad como garantía del procedimiento administrativo disciplinario.

Mantilla Galvis, O., & Marchena, L. (2006). El deber ser de la auditoría. *Estudios Gerenciales*, 83-110.

Márquez, D. (2020). Derecho administrativo. UNAM.

Marulanda Tobón, L. (2016). Hallazgos de auditoría. *Obtenido de https://www.contraloriabga.gov.co/files/HALLAZGOS_LEMT.pdf*.

Mina, L., & Vanessa, M. (2020). *La jurisdicción coactiva de la Contraloría General del Estado ecuatoriano* (Bachelor's thesis, Quito: UCE).

Ministerio de Economía y Finanzas. (2020). Acuerdo Ministerial No 0023 Actualización Catálogo General de Cuentas Contables. <https://www.finanzas.gob.ec/wpcontent/uploads/downloads/2020/02/acu-2020-0023-ACTUALIZACI%C3%93N-CAT%C3%81LOGO-GENERAL-DE-CUENTASDEL-SECTOR-P%C3%9ABLICO-NO-FINANCIERO.pdf>.

Morales, J. (2016). *Ética y sociedad*. Edino.

Morejón Santistevan, M. (2021). Contraloría general del estado: control posterior de legalidad a la auditoría integral en la actividad económico financiera del sector público. *Contexto*, 10(1).

Moreno, M. E. (2016). Los desafíos del sistema de control gubernamental. *III Jornadas de Investigación en Política y Gobierno Estado y Políticas Públicas en Argentina: Nuevos desafíos a la luz de la investigación*. San Martín, Buenos Aires.

Pérez Zamora, J. A. (2021). Cumplimiento de implementación de recomendaciones del informe de auditoría financiera y su incidencia en la gestión del fondo social la granja–Chota.

Pérez, A., Chiari, M., & Corpas, M. (2019). Seguimiento de las recomendaciones presentadas por la Contraloría General de la República: ¿De quién es la responsabilidad? *Revista FAECO sapiens*, 2(2), 76-85.

Plaza Orbe, A. (2019). *La seguridad jurídica en el procedimiento de determinación de responsabilidades civiles y administrativas de la Contraloría General del Estado* (Master's thesis, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador).

Prieto, L. M. C. (2018). Reflexiones sobre la oscilante centralidad del Congreso de los Diputados bajo la Constitución de 1978. *Revista de las Cortes Generales*, 19-41.

Raúl de Armas García y Mirialis Cáceres Malagón, Auditoría de gestión: Conceptos y métodos. (Editorial Félix Varela, 2010), 118, <http://public.ebib.com/choice/publicfullrecord.aspx?p=3191726>.

Redrobán, W. (2021). Los principios del Estado Constitucional de derechos y justicia en el procedimiento legislativo en el Ecuador. *Sociedad y Tecnología*, 4(51), 226-239.

Reglamento a la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, Decreto Ejecutivo 548. (Función Ejecutiva, 16 de agosto de 2021).

Rezzoagli, B. (2015). Nueva gestión pública, mutaciones organizativas y control externo: un análisis desde el sector público santafesino. *Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional del Litoral, Argentina*, 9-18.

Rivera Morales, G. B. (2022). *La auditoría forense e indicios de delitos de peculado en los informes aprobados por la Contraloría General del Estado de Tungurahua* (Bachelor's thesis).

Rivera-Macías, G. M., & Velásquez-Gutiérrez, M. T. (2022). INFORMES DE AUDITORÍA Y SU INCIDENCIA EN LAS RECOMENDACIONES PARA LA TOMA DE DECISIONES EN LAS INSTITUCIONES GUBERNAMENTALES DE LA PROVINCIA DE MANABÍ, AÑO 2020. *REVISTA CIENTÍFICA MULTIDISCIPLINARIA ARBITRADA YACHASUN-ISSN: 2697-3456*, 6(11 Ed. esp), 44-58.

Romero, E. R. (2013). *Presupuesto público y contabilidad gubernamental*. Ecoe ediciones.

Ruiz Espinos, P. (2014). *Los retos de la auditoría pública*. *Audidores*, (21), 32-37.

Ruiz, S. (2022). La auditoría en la detección de fraudes en el sector público privado del Ecuador: Metodología de auditoría integral “Contraloría General del Estado-Auditorías externas”.

Ticina Navarro, C. A. (2019). La caducidad de la facultad de control de la contraloría general del estado, en virtud al término establecido en el Art. 26 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.

Vidal Castro, G. D. (2015). El control externo de los recursos públicos en el Ecuador efectuado por la Contraloría General del Estado: evolución histórica y evaluación de su aplicación durante los años 2010 al 2014.

Zavala Egas, J. (2004). *“Teoría de Seguridad Jurídica”*. Iuris Dicta